



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LUANA GOMES RIBEIRO

**INSTRUMENTOS E INTERAÇÕES DE UMA AÇÃO
PÚBLICA: o desenvolvimento do Plano Brasil Sem Miséria no
âmbito Federal**

Brasília – DF
2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RR484i RIBEIRO, Luana Gomes
INSTRUMENTOS E INTERAÇÕES DE UMA AÇÃO PÚBLICA: O desenvolvimento do Plano Brasil Sem Miséria no âmbito Federal / Luana Gomes RIBEIRO; orientador Fernanda Natasha Bravo Cruz. -- Brasília, 2019.
62 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Ação Pública. 2. Instrumentos. 3. Transversalidade. 4. Política Social. I. Cruz, Fernanda Natasha Bravo, orient. II. Título.

LUANA GOMES RIBEIRO

**INSTRUMENTOS E INTERAÇÕES DE UMA AÇÃO
PÚBLICA: o desenvolvimento do Plano Brasil Sem Miséria no
âmbito Federal**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Fernanda Natasha
Bravo Cruz

Brasília – DF
2019

**INSTRUMENTOS E INTERAÇÕES DE UMA AÇÃO
PÚBLICA: o desenvolvimento do Plano Brasil Sem Miséria no
âmbito Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

LUANA GOMES RIBEIRO

Fernanda Natasha Bravo Cruz
Professora-Orientadora

Doriana Dairot
Professora-Examinadora 1

Brasília, 10 de dezembro de 2019

Ao homem fantástico que chamo de pai e à mulher divina que chamo de mãe. Por terem sido, a cada passo, todo apoio em forma de amor que precisei para continuar. Obrigada por me ensinarem a lutar.

RESUMO

Para ir além da questão monetária da desigualdade de recursos, o Plano Brasil Sem Miséria tinha como proposta superar a pobreza entre 2011 e 2014 com ações e atores articulados multidimensionalmente, pela transferência de renda, ampliação de serviços públicos e incentivos à qualificação profissional. Considerando o posicionamento do objeto na história da política social, bem como o cenário dos dois mandatos de Dilma Rousseff e sua formação como ação pública, a pesquisa usa do conteúdo formador dos instrumentos de gestão do Plano, especificamente os de caráter normativo e comunicacional. O objetivo foi compreender o Plano Brasil Sem Miséria por meio da análise dos instrumentos e das interações que estes formam frente às mudanças político-institucionais entre 2011 e 2016. Para isso, é proposto um desenvolvimento que passe pelos objetivos específicos de delimitação das possíveis ações públicas prioritárias ao Plano, bem como pelos atores envolvidos nestas, analisando também as mudanças contextuais, para situar as interações e transformações numa linha do tempo do BSM. Como referencial de alcance ao apresentado, a pesquisa elucida sobre as definições de política social, de ação pública e de transversalidade. A metodologia qualitativa envolve uma abordagem congruente com o referencial, pela aplicação a Análise de Conteúdo, sendo assim possível entender os dados levantados nos instrumentos selecionados e sua interpretação dentro do contexto do BSM. Os resultados trouxeram à luz as ações prioritárias do BSM e, pelos instrumentos normativos específicos destas, se alcançou os atores envolvidos na gestão do Plano no âmbito federal. Com a Análise de Conteúdo dos instrumentos normativos e comunicacionais de gestão, bem como pela entrevista dos atores da SESEP, as mudanças na gestão no período de vigência foram percebidas. O estudo concluiu que estes instrumentos levantados ilustram a realidade político-institucional, sendo possível definir os períodos de transformação, favoráveis ou desfavoráveis, da ação pública objeto. Os instrumentos, ainda, envolvem diretamente a integração dos atores do âmbito federal de maneira transversal, pela institucionalidade dos normativos, bem como elaboração dos comunicacionais e do CadÚnico.

Palavras-chave: Ação Pública. Política Social. Transversalidade. Instrumentação.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Análise de Conteúdo

ADC - Análise de Discurso Crítica

Ater - Assistência Técnica e Extensão Rural

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BSM - Plano Brasil Sem Miséria

BSP - Benefício para a Superação da Extrema Pobreza

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CGN - Comitê Gestor Nacional

CGPBF - Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FHC - Fernando Henrique Cardoso

Fomento - Programa de Fomentos às Atividades Produtivas Rurais

GE - Grupo Executivo

GIA - Grupo Interministerial de Acompanhamento

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAS - Ministério da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MEC - Ministério da Educação

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PBF - Programa Bolsa Família

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SESEP - Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SISP - Secretaria de Inclusão Social e Produtiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 AÇÃO PÚBLICA E SEUS FATORES.....	14
1.1 POLÍTICA SOCIAL: CONCEITO E CONTEXTO.....	14
1.2 AÇÃO PÚBLICA E SEUS INSTRUMENTOS	17
1.3 TRANSVERSALIDADE	22
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	27
2.1 ABORDAGEM	27
2.2 COLETA DE DADOS	28
2.3 ANÁLISE DE DADOS	31
3 AÇÕES PRIORITÁRIAS E ATORES DO BSM	33
3.1 PRINCIPAIS AÇÕES FORMADORAS DO BSM	33
3.2 ATORES RESPONSÁVEIS PELAS AÇÕES DO BSM	38
4 MUDANÇAS NO BSM	42
4.1 MUDANÇAS NA INSTRUMENTAÇÃO E NAS INTERAÇÕES DO BSM	42
4.2 LINHA DO TEMPO DO BSM	49
4.2.1 PERÍODO 2010-2011.....	49
4.2.2 PERÍODO 2012-2013.....	50
4.2.3 PERÍODO 2014-2015.....	50
4.1.4 PERÍODO 2016.....	51
5 CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	56
APÊNDICES.....	61
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	61

INTRODUÇÃO

A divisão desigual dos recursos na sociedade, somada aos processos históricos de exploração colonial escravista, são pano de fundo dos números da pobreza no Brasil.

Conceituada por tantos autores (SCALON, 2011; FAHEL et al., 2016; TRONCO e RAMOS, 2017; LUCIO et al., 2017; MARSON, 2018), a pobreza ultrapassa o que se entende por desigualdade monetária, passando para as precarizações de inserção do indivíduo na sociedade, em especial quanto aos acessos básicos, como saúde e educação, se tornando uma questão multidimensional. A ampliação do conceito de pobreza não sugere a exclusão da renda como fator para reconhecimento e combate desta, mas admite a sustentabilidade das ações públicas com abordagens multidimensionais, que tenham como objetivo a superação das ausências que vêm de maneira inerente às desigualdades impostas aos mais pobres (MELLO, 2018).

Nesse cenário, “as políticas sociais têm por objetivo o atendimento redistributivo dos recursos sociais, por meio de serviços sociais e assistenciais”, gerando setores e disputas, em variadas áreas com muitos atores, para devolver “serviços sociais de direito”, no controle das reproduções da desigualdade e da ordem social (PIANA, 2009, p. 35).

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), instituído em junho de 2011 pelo Decreto nº 7.492, tinha como proposta principal, exatamente, superar a extrema pobreza até 2014, por meio de ações articuladas multidimensionalmente. O BSM buscou reunir abordagens, por meio de ações novas e antigas, após mais de uma década das mudanças trazidas à agenda de assistência social pela redemocratização, mais evidentes a partir dos anos 90 (PINHEIRO JUNIOR, 2013; BIANCARELLI, 2014; MARSON, 2018).

A responsabilidade pelo BSM foi dividida entre atores e setores estatais, representados por mais de 20 ministérios, sendo estes coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando a continuidade dos rumos tomados pela agenda de política social. Por coincidir com o objetivo do órgão, em desenvolver ações integradas de superação da fome, de transferência de renda e assistência social, bem como de segurança alimentar, o BSM teve sua coordenação centralizada no MDS, especificamente na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, a SESEP. (BRASIL, 2010, 2013; PAES-SOUSA, 2013).

Segundo o Decreto nº 7.493, que aprovava a estrutura do MDS, em seu Art. 31 competia à SESEP, de modo mais geral e, ainda, no cerne deste objeto,

I – articular, planejar, acompanhar e revisar, em conjunto, com os demais órgãos do Governo Federal os programas e as ações para a superação da extrema pobreza;

- II – articular com as demais esferas de governo, com a sociedade civil e demais instâncias multissetoriais do Governo Federal, visando à implementação de ações para superação da extrema pobreza;
- III – subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de desempenho dos programas e projetos de superação da extrema pobreza, para a realização de monitoramento e avaliação;
- IV – promover estudos para a formulação de políticas públicas voltadas à superação da extrema pobreza

Visando maior alcance do público-alvo, foi definida, pelo MDS, uma linha de renda para fazer o recorte de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, que deviam ser incluídos nas ações do BSM. No início, a linha correspondia, respectivamente, ao valor mensal de R\$70 e R\$140 *per capita* (TRONCO e MARSON, 2016). Em sua divulgação, o BSM tentou, também, incluir grupos estrutural e socialmente mais vulneráveis, como as mulheres, a comunidade negra, as comunidades indígenas e tradicionais, etc. Com essa abrangência, as estratégias formadoras foram designadas à responsabilidade de mais de 20 dos ministérios, no âmbito federal, bem como a outros órgãos públicos, em todos os níveis de governo, na busca por articulação entre benefícios, serviços e ações voltadas à superação da pobreza (BRASIL, 2011, 2013; IPEA, 2013).

O BSM é assim caracterizado pelas diretrizes do Decreto nº 7.492 de 2011

Art. 3º São diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - garantia dos direitos sociais;
- II - garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda;
- III - articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e
- IV - atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade

As ações formadoras do BSM foram agrupadas e, dessa forma, desenvolvidas visando o alcance de seu público-alvo, com base em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O primeiro conjunto de ações tinha como objetivo a garantia de renda, com foco na dimensão monetária da pobreza. O segundo grupo de ações visava o acesso aos serviços públicos pela população, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. O terceiro eixo reunia ações voltadas ao aspecto produtivo do público alvo, por meio da qualificação, fomento à ocupação rural e urbana (BRASIL, 2011, 2013; PROSPERI e FRIAS, 2016; TRONCO e RAMOS, 2017).

Os eixos foram estabelecidos para uma abordagem mais aprofundada da questão multidimensional da pobreza, com medidas de curto, médio e longo prazo voltadas às famílias nesta situação (BRASIL, 2013). Ainda seguindo esta estratégia, além de abarcar programas anteriores ao Plano, principalmente os do âmbito do MDS, o BSM desenvolveu novos

programas, por meio do reconhecimento das lacunas em ações ligadas à superação da pobreza (PEREIRA, 2014; TRONCO e RAMOS, 2017).

O relatório de gestão SESEP, no âmbito do MDS justifica, então, que

[...] a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda, como insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia. Tendo isso em perspectiva, o Plano Brasil Sem Miséria foi organizado em várias dimensões, em especial ampliando o acesso a serviços e oportunidades. Superar a extrema pobreza requeria, portanto, a ação intersetorial do Estado.

O BSM cumpre, por esta leitura, um ponto de convergência entre atores e ações necessários ao desenvolvimento com objetivo de tratar a pobreza de maneira multidimensional, por meio da política social. Assim, apresentado com cerca de 20 ministérios responsáveis a nível federal e 100 ações formadoras, um dos maiores desafios do BSM esteve na abordagem multidimensional, voltado ao desenvolvimento da ação (PEREIRA, 2014).

Num contexto de amadurecimento da política social brasileira, especialmente do período de redemocratização, e no decorrer da primeira e segunda década dos anos 2000, com marcos como a Constituição Cidadã e a criação do Programa Bolsa Família (PBF), há mudanças consideráveis, como as buscadas pelo BSM, que embasam este num novo paradigma de concessão de direitos e números do desenvolvimento social brasileiro que o precedem - ou melhor, fundamentam (FREITAS, 2007; PINHEIRO JUNIOR, 2013; BIANCARELLI, 2014). Ainda que o foco aqui não seja analisar os impactos diretos das ações, é interessante e, nesse caso, necessário, considerar a continuidade dos *outputs* viabilizados pelas ações precursoras, vindas da primeira década dos anos 2000.

Nesse período, a partir dos anos 90, foi estimada a maior diminuição das taxas de desigualdade, segundo análise da distribuição de renda entre os anos de 1995 e 2009 (IPEA, 2011). Já em 2014, cerca de 10 anos após a criação do MDS e com três anos de implementação do BSM, aproximadamente 2,5% da população brasileira se encontrava em extrema pobreza, número 63% menor do que o acusado 10 anos atrás, no cenário inicial (IPEA, 2015). Em relatório, o Banco Mundial (CERATTI, 2015) analisa que “ao todo, 25 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema ou moderada” no Brasil.. Assim como defendido no relatório supracitado, são três as razões da mudança de cenário para essa parcela da população: o desenvolvimento econômico do início dos anos 2000, período favorável do mercado de trabalho e as políticas públicas voltadas à superação da pobreza.

Segundo o próprio MDS, o Plano Brasil Sem Miséria foi desenvolvido “[...] bebendo das lições, do arcabouço legal e institucional que foi construído no período imediatamente anterior ao plano”, sendo este um fator diretamente ligado às prioridades atribuídas no mandato de Dilma Rousseff, como o papel desempenhado pelo próprio BSM no Plano Plurianual de 2012-2015 (BRASIL, 2016, p. 4).

Como pode ser melhor delineado por Cruz

De 2003 até 2014, as características mais marcantes das políticas do governo federal foram investimentos no desenvolvimento produtivo, na infraestrutura e na inclusão social - a última, em busca da eliminação da extrema pobreza por meio de medidas destinadas ao desenvolvimento social, baseada num conceito de Estado expandido. (2015, p. 4, tradução nossa).

Em 2018, no entanto, mais de 820 milhões de pessoas pelo mundo ainda passavam fome, número crescente por três anos consecutivos (FAO, 2019). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (RENAUX, 2018), entre os anos de 2016 e 2017, os números da pobreza no Brasil cresceram em cerca de dois milhões de pessoas, representando quase 55 milhões de brasileiros. Na extrema pobreza, o aumento foi de 13,5 para 15,2 milhões de pessoas com menos de R\$ 140 reais por mês.

Em outras palavras, mais de 26% da população brasileira ainda se encontrava na linha da pobreza, pelos critérios do Banco Mundial. Nesse sentido, ainda que as ações voltadas a essa parcela da população tenham sido ressignificadas, a temática que envolve ações desse tipo é uma constante das lutas sociais e à intervenção pública e, portanto, não deixa de gerar redes de disputa, com atores engajados, no sentido de manter ou transformar uma realidade (VIANNA, 2002; PIANA, 2009).

Admitindo que os instrumentos possuem estratégia vinculada ao contexto, em sua escolha e aplicação, a pesquisa busca analisar os mecanismos institucionalizados do BSM, por meio de instrumentos de gestão de caráter normativo e comunicacional. Isto é, como são desenvolvidas as definições institucionais dadas acerca de uma ação pública, em seus decretos e leis, bem como, são consolidadas as informações geradas, na elaboração de dispositivos como livros, relatórios, cadernos de resultado, planilhas, etc. (LUCIO et al., 2017).

De maneira correlacionada, esses instrumentos orientam as complexas interações promovidas pelos atores no âmbito de uma ação pública (LUCIO, et al., 2017). A ação pública admite, então, “a existência de múltiplos níveis de (re) formulação estratégica e de execução de políticas públicas”, englobando os mecanismos institucionalizados e não institucionalizados, bem como a diversidade dos atores que compõem as redes heterogêneas (LUCIO et al., 2017, p. 300). E, assim sendo,

Sob este prisma, os instrumentos de gestão ganham centralidade na medida em que necessitam ser pensados e repensados tendo em vista a promoção, a integração e a transversalidade entre as diversas demandas sociais, constituindo-se assim, uma estrutura estruturante do projeto do desenvolvimento nacional (LUCIO et al., 2017, p. 294)

Por isso, ainda, foi escolhido o período dos mandatos de Dilma Rousseff, um recorte temporal de dificuldades impostas ao desenvolvimento nacional por uma crise no neoliberalismo vigente. O agravamento da situação, que rastejava desde 2008 e escalou para rupturas em 2016, é intensificado com a crise de proporções mundiais, deslocando os recursos rumo aos contingenciamentos, bem como reformas e instrumentos para longe da democracia e representatividade (BEHRING, 2016; SOARES, 2017; ANDRADE, 2019).

Levando em consideração o contexto em que se inserem os atores e os instrumentos que orientam suas relações, a pergunta que orientou esse estudo pode ser encontrada em: como se deu a instrumentação do Plano Brasil Sem Miséria entre 2011 e 2016?

O objetivo, com isso, foi compreender o Plano Brasil Sem Miséria por meio da análise de seus instrumentos e das interações que estes formam frente às mudanças político-institucionais entre 2011 e 2016. Para isso, foram estabelecidos os processos de:

- a) Definir as ações prioritárias para delimitar os atores envolvidos transversalmente na abordagem multidimensional de desenvolvimento do BSM no âmbito federal, de acordo com instrumentos de sua vigência;
- b) Verificar possíveis mudanças nos principais instrumentos normativos que norteiam o BSM e a estrutura de seu órgão coordenador de 2011 a 2016;
- c) Situar as interações e as possíveis mudanças de instrumentação no contexto político-institucional da ação no período determinado;
- d) Apresentar uma linha do tempo do BSM de acordo com as principais transformações em seu contexto instrumental e multidimensional.

A pesquisa contribui ao arcabouço de políticas públicas por ampliar o recorte de análise do BSM, extrapolando o foco dado pelos recentes pesquisadores da temática aos limites finalísticos das ações formadoras, em especial o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o eixo de inclusão produtiva, e às instâncias locais de implementação, representadas pelos municípios (ALBERTI, 2015; COFRÉ, 2017; MARTINS e CAVAGNAC, 2016; PIRES, 2015; PAES-SOUSA e VAITSMAN, 2014). Nesse sentido, a pesquisa que segue não busca subsidiar a avaliação das ações que são parte do BSM ou

mesmo sua implementação a nível municipal, tendo seu cerne nas relações que formam a ação pública, por meio de seus atores e instrumentos.

Ainda considerando o mesmo levantamento, acerca do BSM como objeto de estudo, a análise passa a ser mais ampla, contextualmente, por se orientar pelas mudanças político-institucionais nos instrumentos normativos e comunicacionais que orientam o objeto no período a nível federal. Para isso, foi necessário assumir a instrumentação normativo-comunicacional do BSM como representação da realidade em que se inserem, “na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo”, especialmente sobre as relações sociais e políticas envolvidas (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012, p. 36).

Pelo uso da Análise de Conteúdo,

Portanto, neste estudo, não são desconsiderados os atores, suas relações e como elas se estabelecem. Pelo contrário, são fatores que representam boa parte do foco metodológico, para entender o BSM como ação pública em seu sentido mais abrangente. Sendo assim, além de ultrapassar a visão técnica dos instrumentos analisados, contextualizando-os por meio das mudanças e relações que ilustram, o trabalho assume o desafio de dar maior respaldo à implementação de ações conjuntas como o BSM, formado, apenas a nível federal, por mais de 20 atores.

Como assinalado por Brugué (2008), é necessário, ainda, aprofundamento dos estudos que viabilizem desenvolvimentos transversais, amparando cientificamente ações que visualizem os envolvidos de maneira cooperativa. E, assim,

De forma concomitante, ao alcançar mais perspectivas e oferecer meios para essas trocas, a transversalidade trará resultados que devem ser mais integrais em seus benefícios, sendo mais amplo na resolução de uma questão, dentro das condições contextuais e atores interessados (BRUGUÉ, 2008, p. 9-10)

Após esta introdução, o estudo parte para o referencial teórico necessário à compreensão dos objetivos estabelecidos. A divisão deste próximo capítulo conta com a política social, com efeito de delimitar e contextualizar a área de principal interação estatal do objeto, seguida pela própria especificação de ação pública e, por fim, de transversalidade, com a intenção de embasar a análise de instrumentos, de atores e os vínculos que estes formam.

A análise dos processos metodológicos perpassa pelos critérios de abordagem, coleta e análise dos dados usados. A análise, por fim, é dividida em dois momentos principais. O primeiro vem com a delimitação das ações e atores que formam o BSM, para que se entenda melhor as dinâmicas do objeto. A segunda parte, finalmente, faz as relações entendidas entre estes, com o contexto da instrumentação e de atores envolvidos diretamente. Somente então são feitas as considerações finais acerca do que aqui é proposto inicialmente.

1 AÇÃO PÚBLICA E SEUS FATORES

Entendendo a complexidade do contexto atual em que se insere o Estado, faz-se necessário expandir a conceituação e os estudos da ação pública, em especial quanto às suas interações, responsáveis por formar as abordagens multidimensionais. Visando uma compreensão mais integral do objeto, o foco deste capítulo é a conexão entre os conceitos que perpassam pela natureza técnica e política do BSM como ação pública. A seguir, portanto, são buscadas as definições e os conceitos cruciais à leitura dos objetivos e resultados do estudo.

A primeira elucidação tem como foco as políticas sociais. Para o desenvolvimento do estudo, é apresentado um contexto do BSM na realidade conceitual e histórica dos estudos da área.

A segunda parte do capítulo gira em torno da ação pública. Com maior entendimento de seus elementos formadores, a análise posterior dos instrumentos pode ser melhor distinguida e observável.

Ao fim dessa seção, o terceiro tópico aborda a transversalidade. Com a literatura mais pertinente ao estudo, as relações entre os atores e ações, bem como suas mudanças dentro da linha do tempo do BSM, poderão ser mais claras.

1.1 POLÍTICA SOCIAL: CONCEITO E CONTEXTO

Por definição, o conjunto de desigualdades advindas do modelo econômico hegemônico, no processo de apropriação dos recursos, é denominado questão social (MACHADO, 1999; IAMAMOTO e CARVALHO, 1982). As consequências dessa estrutural desproporção, como afirma Machado (1999, p.43), “são as mais diversas: analfabetismo, violência, desemprego, favelização, fome, analfabetismo político, etc.”.

Nesse sentido, “as políticas sociais têm por objetivo o atendimento redistributivo dos recursos sociais, por meio de serviços sociais e assistenciais”, gerando setores inteiros como a saúde e a educação, “que possibilita o acesso da população ou parte dela, a um conjunto de bens e serviços pertencentes à riqueza material [...] produzida pelo trabalho” (PIANA, 2009, p. 35; FELIPPE, 2017). Histórica e conceitualmente falando, a política social é parte conquistada, pois, desde o início, só é possível com a luta social, e parte concessão, ou mesmo, controle social, por ser usada como manutenção da ordem e garantia da mão de obra no capitalismo (VIANNA, 2002; PIANA, 2009). Como é trazido por Faleiros,

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante,

ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (1991 apud PIANA, 2009, p. 24).

A política social que conhecemos tem sua origem no século XIX, pelos movimentos operários, exatamente para tratar uma das várias faces da questão social (VIANNA, 2002; PIANA, 2009; FELIPPE, 2017). Nesse sentido, o contexto de cada país determinou de maneira diferenciada a evolução de suas políticas sociais, de acordo com as relações entre governantes e governados, bem como com as transições econômicas globais para o capitalismo monopolístico do século XX.

A evolução da globalização e o aumento da complexidade inerente aos novos formatos de relação agravam as consequências das desigualdades do modelo econômico desenvolvido nos últimos três séculos, sendo pano de fundo ao desenvolvimento das políticas sociais que, ora servem de manutenção estrutural, ora amparam o trabalhador no alcance de direitos (PIANA, 2009).

Até a década de 30, quando o contexto da industrialização e urbanização de Vargas se estabelece, no Brasil, a política social se desenvolvia fragmentadamente, sendo sustentada, boa parte, pelas ações de caridade no amparo dos costumes religiosos, sendo apenas a partir de então que o panorama evolui, no surgimento de primeiras ações, em congruência com a economia exportadora e a discussão acerca do Estado de Bem Estar Social (FREITAS, 2005 apud PINHEIRO JUNIOR, 2013; SOARES, 2017).

Desde a década de 30 até meados da década de 60, o Estado continua a modificar os instrumentos de política social brasileira, sofrendo com a regressão política e econômica, especialmente no que diz respeito, respectivamente, à intervenção governamental e a privatização (FANAI, 1997 apud PINHEIRO JUNIOR, 2013; PEREIRA, 2016; ZAMBELLO, 2016).

Junto das mudanças econômicas do Estado de Bem Estar Social, com os reflexos de uma dívida social interna e uma crise internacional na década de 80, os rumos da área coincidem com o processo de redemocratização e avanço dos movimentos sociais brasileiros. A política social ganhou espaço nos instrumentos de maneira significativa, com o marco da Constituição Cidadã e a ampliação dos direitos do brasileiro e brasileira. Apenas a partir do reconhecimento dessas obrigações, entrando pela década de 90, que o Estado, ainda limitado na sua oferta de serviços, começou a ampliar sua atuação, oferecendo novas perspectivas às ações públicas sociais (SOARES e SÁTYRO, 2009; PINHEIRO JUNIOR, 2013; GOMES e ELIAS, 2017; FELIPPE, 2017). Como explica Pinheiro Junior (2013, p. 9) e detalham, posteriormente, Gomes e Elias (2017, p. 152-153)

Assim, o período entre 1985 e 1988 é caracterizado pela transição democrática, que reforçava a importância de um Estado de Bem-Estar, criando instituições mais democráticas e sólidas, visando um projeto democrático e redistributivo, que levantou a bandeira da construção de um Estado Social, universal e igualitário.

Nesse processo, foram realizadas outras alterações legislativas para a consolidação da proteção social [...] que trouxe uma nova discussão político-institucional para as ações socioassistenciais. No entanto, produziu pouco progresso na implementação da política de assistência social.

Com os tímidos e, ainda assim, importantes passos dados no fim dos anos 90 e começo dos anos 2000, em meio ao desenvolvimento do período de redemocratização, as políticas sociais exigiram atenção e prioridade dos governos (GOMES e ELIAS, 2017). Em um cenário de crise mundial e crítica ao modelo militar centralizador, Fernando Henrique Cardoso deu início a mudanças rumo à descentralização, à flexibilização e ao envolvimento do terceiro setor. O cenário de tensão econômica internacional foi um dos contribuidores à cautela do governo Fernando Henrique Cardoso que, dentro das possibilidades, deu início ao desenvolvimento e debate nesta área (PINHEIRO JUNIOR, 2013)

O primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, assim, possui um caráter de manutenção sob diversos aspectos, em especial na política econômica, num cenário mais estável. Como explanado por Martins,

A prioridade do governo Lula foi a de conter os desequilíbrios macroeconômicos gerados durante o governo FHC, notadamente, a dívida pública e os déficits em conta corrente, e os desequilíbrios sociais mais intensos através de políticas sociais para minorar a extrema pobreza. Para isso deu continuidade ou aprofundou políticas impulsionadas ao final do governo FHC: contenção dos gastos públicos e ampliação do superávit primário, estabelecimento do câmbio flutuante e implementação das políticas sociais para uma população ameaçada com a queda dos rendimentos, o desemprego crescente e a recessão econômica” (2007, p. 39)

Houve, assim, um esforço governamental voltado à eficácia dos investimentos, visando a redução das desigualdades, com medidas mais focais e unificadas. Algumas medidas podem ser citadas ao contexto deste estudo, como é o caso da criação do precursor do MDS, o Ministério da Assistência Social (MAS), da ampliação da participação com o Conselho Nacional de Assistência Social, e eventos voltados à integração dos atores em deliberação para medidas na área, bem como, mais tarde, a junção das ações de transferências de renda, resultando no PBF (PINHEIRO JUNIOR, 2013).

O esforço rumo ao discurso de justiça social parece ter sido, inegavelmente, um diferencial nos resultados alcançados pelos primeiros mandatos petistas que, apenas em parte, se deve à própria trajetória de Lula (FREITAS, 2007; MARQUES e MENDES, 2008; IPEA, 2011; BIANCARELLI, 2014). Como é evidenciado Fonseca e Fagnani (2013, p. 15), houve “maior articulação entre objetivos econômicos e sociais em relação ao passado”.

No contexto de mudança dos indicadores e da perspectiva neoliberal vigente, como o aumento do Gasto Social Federal *per capita* e o crescimento dos gastos federais em serviços sociais, como saúde e educação,

O Brasil passou a considerar programas focalizados e universais como ações convergentes - e não excludentes. Esse entendimento é central, por exemplo, na formulação e implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM). [...] a partir de meados da década passada, mesmo sob a hegemonia do neoliberalismo [...] e da competição capitalista [...], uma parcela significativa dos problemas afetos à proteção social herdados do período 1990-2002 pode se superada. (FONSECA e FAGNANI, 2013, p. 18)

O lançamento do BSM, logo no início do primeiro mandato de Dilma, encontrava ações já consolidadas, como o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), configurando “uma abordagem incremental às construções de política de proteção social do governo anterior.” (PAES-SOUSA, 2013). No entanto, o contexto inicial do mandato de Dilma Rousseff divergia do cenário que favorecia Lula, em termos de continuidade das ações e estabilidade econômica internacional (BIANCARELLI, 2014). Ainda na concepção de Biancarelli (2014, p. 2), o terceiro mandato petista, comandado por Dilma Rousseff, pode ser definido como “uma continuação dos dois anteriores”.

A política social, contando com essa sucinta trajetória, desenvolvida com maior empenho desde a redemocratização até os primeiros mandatos petistas, ganha mais um aspecto a ser analisado. A ação pública cada vez mais descentralizada, a partir do governo FHC, sendo intensificada no governo Lula e perpetuada nas intenções de planos como o do BSM, oferece novas abordagens à gestão e ao combate das desigualdades crônicas.

1.2 AÇÃO PÚBLICA E SEUS INSTRUMENTOS

A partir da metade do século passado, em especial dos anos 50, o estudo das políticas e programas governamentais vem se modificando, à medida que mais teóricos passam a ter interesse em definir e interpretar o Estado e suas funcionalidades (AGUM et al., 2015; FARAH, 2016). Ainda assim, definir “política pública” continua a ser um ato controverso, dotado de certa ambiguidade, que ainda aparenta possuir lacunas explicativas.

Historicamente, o Estado buscou ajustar-se às novas demandas e realidades sociais, das elites e dos governados, passando por constantes reformas. Os acontecimentos que marcam as mudanças da administração pública contemporânea, da saída do controle das monarquias para o das repúblicas até o modelo burocrático, contextualizam o início do campo de estudos em políticas públicas, marcado pela pesquisa na diversificação e desenvolvimento das ações governamentais, em uma nova onda de inovações fundamentais para a existência da

pesquisa aqui apresentada (GIANEZINI et al., 2017). As mudanças nos mecanismos governamentais refletem no contexto inicial da caminhada rumo à globalização, por meio das mudanças na comunicação globalmente, mas, especificamente, entre o governo e os demais atores político-econômicos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.27).

Nesse cenário, o desenvolvimento do Estado e, por consequência, de seus estudos é acompanhado, nos últimos dois séculos, por uma readequação das relações entre governantes e governados, em uma era comunicativa e economicamente globalizada. O desenvolvimento cada vez maior dessa complexidade das relações estatais, influencia a evolução do conceito de ação pública. Por isso,

O modelo clássico de políticas públicas está completamente ultrapassado, em virtude das constantes interações entre atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais e agências multilaterais, com poderes de influenciar as estratégias, os projetos e os resultados (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 12)

A ação é chamada de pública por relacionar não somente atores visíveis e infiltrados no aparelho do Estado ou do governo, como políticos e burocratas, mas uma série de organizações, em diversos níveis, inclusive global, e a própria sociedade civil e o cidadão, em relações difusas e heterogêneas. Para Salamon (apud OLLAIK e MEDEIROS, 2011), ainda, a ação pode ser denominada coletiva exatamente por envolver essas diversas entidades e outras instâncias, além do Estado, que ainda pode ser visualizado como ator central e decisivo. Como elucidam Lascoumes e Le Galès, as

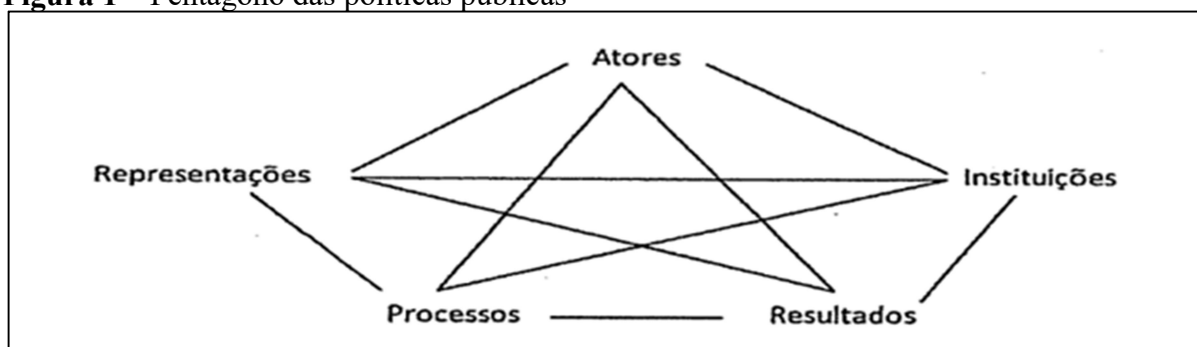
Políticas públicas têm abrangência mais restrita na medida em que implicam exclusivamente a intervenção do Estados, ações governamentais, atuação setorial das autoridades etc. Ação pública, por sua vez, se aplica não só à atuação da Administração Estatal, mas também se outros atores públicos e privados originários na sociedade civil que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns (2012, p.13)

Dá-se, assim, a ampliação do que pode ser lido como política pública, que passa a abarcar essa crescente heterogeneidade dos fatores e atores, articulados para o funcionamento instrumental do interesse comum, num mundo cada vez mais conectado, na resolução de temáticas multidimensionais. Há, portanto, uma natureza heterogênea inerente à ação pública, que é composta por variáveis específicas e complexas em sua singularidade. A percepção do que é ação pública pode ser feita pela análise dos elementos formadores de uma política. Demonstrados na Figura 1, a organização desses fatores é chamada, por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 45), de Pentágono das Políticas Públicas.

Segundo estes autores, os grupos ou atores de interesse em uma determinada questão, guiados por suas aspirações e autonomias, se movem coletiva ou individualmente,

alocando recursos e influência nas disputas e trocas que formam a ação pública. As representações são espaços que reverberam esses atores e conferem sentido às ações, ou seja, o próprio contexto. Já as instituições são o conjunto de normas, regras, rotinas, procedimentos, culturas e ideologias que regem, suportam e orientam as interações. Já os processos são os formatos de relações propriamente ditas, enquanto os resultados são as consequências finais, próprio *output*, a manutenção ou modificação de uma temática ou política.

Figura 1 – Pentágono das políticas públicas



Fonte: Lascoumes e Le Galés (2012, p.45)

O Pentágono de Lascoumes e Le Galés (2012), apresentado acima, auxilia na visualização dos fatores que conferem ao conceito a complexidade de suas relações, sejam elas humanas ou não humanas. Pois, há um “emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores [...]” que exige “[...] uma revisão das concepções estatistas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise muito mais abertos” (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012, p. 33).

E, ainda que o Estado possua o papel intransferível de proteção aos direitos individuais do cidadão, o resultado é uma interpretação que vai além, onde a ação pública assume diversos ângulos com a influência de variados atores e onde, (LUCIO et al., 2017). Assim, “[...] não se pode conceber políticas públicas efetivas sem o comprometimento governamental, forte articulação entre os atores envolvidos e uma estrutura jurídica capaz de viabilizar” a ação pública, concomitante à institucionalidade de seus mecanismos e dispositivos (LASCOUTES e LE GALÈS, p. 21).

Nesse sentido, Lascoumes e Le Galés (2012) relacionam a legitimidade dos problemas na agenda pública, e, consequentemente, das interações advindas da transformação destes em objeto de ação pública, ao reconhecimento das questões pelos atores, especialmente da sociedade civil. É justificada, assim, a necessidade de resolução e de intervenções adequadas, por meio das capacidades de gestão estatal. As dinâmicas da agenda pública, a

partir de então, passam a representar compromisso entre os atores: dos governados, as demandas e as expectativas e, dos governantes, os meios e as entregas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Para que isso ocorra, os atores se movimentam de acordo com seus interesses, buscando influenciar os debates, os meios e os resultados. Nesse sentido a ação pública, além da mutação e manutenção de determinada realidade, também reparte recursos e estabelece prioridades entre os envolvidos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Os atores, que podem ser representados por órgãos, secretarias, grupos sociais, parlamentares, etc., se movimentam, junto aos seus recursos, de acordo com a manutenção ou modificação de um cenário de importância. A representação dessas figuras, no contexto de uma ação pública, é definida pela atenção, pelos esforços e meios despendidos em prol de um interesse comum (ou mesmo de interesses em disputa que também moldam a ação). Nesse sentido

O ator público e o ator privado devem ser capazes de desenvolver estratégias de ação que, efetivamente, tenham repercussões palpáveis sobre o desenrolar de determinada ação pública a ponto de modificá-la, aprimorá-la, ampliar o seu espectro de ação ou, até mesmo, abortá-la (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 18)

Os atores ainda podem ser classificados, segundo a teoria aqui apresentada, como “empreendedores de causa”. São aqueles que, nas disputas, se apropriam de uma causa, visando alocar meios como a publicização para orientar a perspectiva dos atores. Por isso, “são eles que acompanham de perto a concepção, implementação e resultado das políticas públicas”, sendo uma representação, muitas vezes, das decisões em âmbito estatal (LASCOUMES e LE GALÈS, p. 24-25).

Ainda transpondo as definições funcionalistas e técnicas, Lascoumes e Le Galès (2012, p.172) discorrem sobre a ação pública não se limitar apenas por esta interação mais palpável e pluralista entre os atores, seus interesses e os sentidos atribuídos, mas também pela disciplina desempenhada por instituições, normas, representações sociais e procedimentos, bem como os efeitos desse todo nas relações já mencionadas.

Pelo mesmo caminho teórico, as instituições são componentes de uma estrutura que orienta os atores, de maneira racional. Como supramencionado, elas são formadas por regras, costumes, e métodos que direcionam as interações (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Pela sociologia da ação pública, “os instrumentos são instituições [...]”, por serem “um conjunto mais ou menos ordenado de regras e de procedimentos que governam as interações e

os comportamentos dos atores” (NORTH, 1990 apud LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 23). Com esse embasamento, é possível inferir que

Esses instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 23)

A instrumentação, nesse caso, é exatamente a aplicação e os efeitos dos instrumentos, que busca orientar as relações entre Estado, grupos de interesse e sociedade como um todo, nas disputas em todas os momentos formadores de uma arena (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Ela considera a escolha, o uso e a combinação dos instrumentos. A análise pelos instrumentos e pela instrumentação possibilita, assim, um maior entendimento da ação pública, considerando o comportamento e a capacidade dos atores frente à seleção dos meios feita. Analogamente, a instrumentação apresenta um contexto, de forma “[...] que cada instrumento de ação pública constitui uma forma condensada e acabada de saber sobre o poder social e os modos de exercê-lo” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 31)

A lógica deste conceito define que há um certo padrão interativo advindo dos instrumentos e a ausência destes pode gerar lacunas quanto às normas, procedimentos, códigos e costumes que regem os atores envolvidos numa ação (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Ou seja, o estudo de como são e como operam os instrumentos de uma determinada temática pode ser elemento-chave para o alcance de conclusões acerca da representação, processos, atores e resultados que culminam nas interações formadoras de ações.

É mais compreensível, então, que a escolha dos instrumentos experimente a influência ideológica em seus processos, por meio da preferência de certos atores e grupos mais poderosos, uma vez que deste favoritismo surjam determinados privilégios e a transformação ou manutenção de alguma arena, agenda ou realidade sociopolítica, tendo como consequência a mudança ou conservação dos instrumentos que formam estas. Em razão disso, a informação pública vem a ser vital, sendo um sinônimo de ainda mais poder. É possível, portanto, admitir que a instrumentação, que expõe a que pé se encontra a relação governo-sociedade quanto àquele determinado assunto, é um saber-poder poderoso, a depender de como, por quem e para quem esses meios são implementados (LASCOUMES, 1998 apud LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 29).

A importância da escolha dos meios possui, dessa maneira, uma clara motivação, por ser diretamente relacionada às dinâmicas interativas, aos processos e, por consequência,

aos resultados resultados na ação pública, destacando “[...] conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.32)

Seja, talvez, viável afirmar que o contexto e as relações se tornam mais nítidas e previsíveis à medida em que as instituições se estabelecem mais visivelmente pelos instrumentos de ação públicas. Afinal, estes meios não são apenas racionalidade técnica, tampouco “[...] são ferramentas axiologicamente neutras [...] ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação social”, sendo formado por sólidos conceitos daquilo que regula, sendo ainda “indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem”(LASCOUMES e LE GALÈS, 2012b, p. 21-22)

Levando, assim, em conta que o instrumento de ação pública é uma forma de visualizar o histórico das mudanças e influências que ele causa numa realidade, então, é válida a discussão em torno de sua existência e aplicações. Lascoumes e Le Galès (2012B, p.34) esclarecer que a natureza do instrumento é de “[...] produtor de uma representação específica da questão que ele trata”.

Sendo assim, tão importante quanto entender o aspecto técnico e racional de uma ação pública, é entender as relações e o contexto que a estruturam, pois os atores, em suas variadas interações e trocas, levam à crença de superação da “noção de Administração Pública centralizada e rigidamente hierarquizada”, sendo sua interpretação também multidimensional (LASCOUMES e LE GALÈS, p. 27). À vista disso, a análise da instrumentação permite um delineamento mais justo de uma ação, por demonstrar as interações, as representações e os processos de maneira mais congruente ao contexto em que se insere.

Para o seguinte estudo, portanto, a análise da ação pública e suas interações são consideradas inseparáveis dos instrumentos que as regem. Considerando o peso dessas aplicações, social e politicamente, e trilhando seus caminhos normativos de mudança ou manutenção de poder, é viabilizada uma compreensão mais ampla do contexto de desenvolvimento do BSM.

1.3 TRANSVERSALIDADE

Ainda para entender a complexidade de uma ação pública como o BSM, aqui se discorre sobre o conceito de transversalidade. Segundo Avelino e Santos (2014), existem, no ambiente central das ações públicas, hábitos e instituições que favorecem a segmentação das intervenções e interações em setores, ou mesmo áreas especializadas. Isto é, ao lidar com uma problemática, o Estado, especialmente, é um ator inclinado à separação das competências, recursos, objetivos e resultados por áreas. Podendo ser ainda melhor especificado,

O *modus operandi* administrativo clássico consiste, precisamente, em simplificar os problemas; reduzindo-os a um âmbito especializado capaz de abordá-los de seus conhecimentos setoriais. A realidade atual, contudo, não parece aceitar essas simplificações. É muito complexa, sofisticada e diversa para se submeter às restrições de uma compreensão parcial. (BRUGUÉ et al., 2015, p. 87, tradução nossa)

A superação de uma natureza segmentada como esta, de esforço individualizado, pode ser definida, genericamente, como “interdisciplinar”, por romper com uma estrutura que isola conhecimentos em prol da manutenção do poder superespecializado (AVELINO e SANTOS, 2014). Para que isso realmente aconteça, primeiramente, há de entender que, com os níveis crescentes de comunicação e de complexidade dos problemas globais, já outrora mencionado neste capítulo, parece mais adequada a defesa de uma abordagem multidimensionada das questões e problemas em disputa, que já não mais se conectam com uma só área.

No âmbito das ações públicas, logo, isso implica em sair dessa visão tão simplista dos processos e problemas, com foco técnico-instrumental, voltado aos seus resultados. O foco deixa de ser apenas um elemento que compõe a ação pública, passando a analisar mais fatores do Pentágono de Políticas Públicas elucidado por Lascoumes e Le Galès. É possível aprofundar a análise da ação por meio da eficácia real de seus procedimentos, meios e recursos formadores, tornando-a, mais cooperativa, sustentável e apropriada na abordagem de uma problemática (BRUGUÉ et al., 2015).

Nesse sentido, ainda segundo as definições de Brugué (et al., 2015, p. 86-87), as questões em disputa passam a poder serem denominadas como “problemas malditos”. O nome remete, exatamente, à complexidade que ronda os interesses dos atores e os problemas que entram na agenda, sendo estes os casos que ultrapassam os limites de capacidade da gestão setorial das políticas públicas, causando entraves organizacionais e insatisfação popular. E, assim, é possível analisar que, para essa pesquisa,

Talvez o ponto central seja que a perspectiva da transversalidade deva permear o próprio conceito de desenvolvimento, sendo o mesmo melhor discutido e compreendido a partir de seus elementos econômicos, sociais, políticos, históricos, tecnológicos [...] Neste sentido, o combate à pobreza (mesmo que em sua multidimensionalidade e transversalidade) é uma das questões a serem abordadas na construção do desenvolvimento (LUCIO et al., 2017, p. 310)

Por isso, talvez, Brugué (2008) proponha ainda a retirada das práticas que pretendem fazer administrar melhor, dentro das suas possibilidades individuais, de maneira simples e assumindo problemas de maneira setorial, para a gestão que faz as coisas de maneira diferente e cooperativa, tratando as questões de modo multidimensional, como de fato o são. Como elucidam Cruz e Daroit (2018, p. 113), sobre a abordagem da

transversalidade pelos estudos brasileiros e a necessidade de mudanças na concepção organizacional hegemônica na gestão pública,

[...] em geral, os estudos brasileiros sobre as temáticas [...] são bastante semelhantes e argumentam a respeito de uma necessária ruptura com a lógica cartesiana de organização do saber [...] Em geral, esses discursos acadêmicos têm forte componente normativo, de dever ser, que agrega o transversal ao intuito de reconhecer a complexidade dos problemas da população, visando tornar a gestão do estado hábil para a geração de resoluções.

Nesse caso, a adoção de um modelo que tenta abordar todos os aspectos da questão parece, ao menos teoricamente, requerido. Um modelo organizacional que consiga sobrepor a estrutura que somente é vertical ou somente é horizontal, considerando mais faces de uma questão, como também um maior número de atores e suas conexões, e ainda as trocas recursos e poder. A dificuldade começa, no entanto, em como

As administrações estão estruturadas e programadas para realizar da melhor forma possível determinadas tarefas bem delimitadas, mas caem em confusão quando lhes reivindicam que desenhem programas de intervenção sobre assuntos multidimensionais. (BRUGUÉ et al., 2015, p. 87, tradução nossa)

Como demonstrado, a divergência, portanto, se encontra entre essa simplicidade da gestão em contraponto à complexidade das questões que lhes são apresentadas como demandas ou problemáticas do interesse comum. Nas experiências com as ações dessa natureza múltipla, apresentadas por Brugué (2008), por exemplo, é possível inferir a necessidade de um tratamento multidimensionado, frente a obstáculos cada vez mais diversos e substanciais em seus desenvolvimentos. Ou seja, ao lidar com temáticas profundamente heterogêneas, em suas razões e consequências, faz-se necessária uma rede de ações e atores igualmente variados.

Temos, portanto, a essência do que é proposto na transversalidade que, oposta aos modelos verticais e horizontais de organização, se move em diversas direções, entre as mais variadas relações formadoras de sua rede de atores, não se abstendo a apenas um tipo de comunicação ou interação (GUATTARI, 1985 apud AVELINO e SANTOS, 2014, p. 174). Sendo o resultado disso, a transversalidade dentro de uma ação pública, a convergência entre áreas e setores, por meio de seus atores, normas, conhecimentos e recursos, formando uma abordagem multidisciplinar e dimensional das problemáticas sociais.

Justifica-se aqui, segundo Brugué (2008), a necessidade desse tipo de mudança no tratamento das ações públicas, admitindo que estas, ao se encontrarem separadas não parecem possuir o mesmo peso de uma grande resposta desenvolvida em conjunto. Sendo assim,

Um projeto que se pretenda transversal deve cumprir uma série de características, como a participação de múltiplos atores, compartilhamento de objetivos comuns, necessidade mútua, relações continuadas e sem hierarquias, relações de

interdependência de forma autônoma e autorregulada, reciprocidade e colaboração (BRUGUÉ, 2012 apud AVELINO e SANTOS, 2014, p. 174)

A complexidade dos problemas pode ser denotada às relações sociais, sendo um árduo processo o de encontrar os interesses envolvidos em um problema, bem como todos os reflexos deste. De maneira análoga, a multiplicidade inerente a esta natureza complexa, leva um problema a ser da responsabilidade e da carga de muitos atores. Por este ângulo,

[...] uma administração inteligente seria aquela que se dedica, principalmente, a administrar as relações, os contatos, as interações ou, se preferível, que aborda os problemas multidimensionais com respostas também multidimensionais. (BRUGUÉ et al, 2015, p. 88, tradução nossa)

Ainda nessa perspectiva, segundo Brugué (et al., 2015), as redes organizacionais parecem agregar ao conceito de transversalidade, em como estas têm a comunicação no centro de suas características fundamentais. A transversalidade, nesse sentido, viabiliza esse tipo de interação, com seu caráter difuso e flexível, tanto horizontal, quanto verticalmente. Pela proposta de Brugué, Canal e Paya, a literatura da temática permite, então, que a dinâmica transversal seja dividida em quatro fatores principais

1. Os objetivos (o porquê): em uma rede os objetivos devem ser compartilhados de uma maneira efetiva e, conseqüentemente, requerem uma construção conjunta através do diálogo e da negociação entre as partes.
2. Os atores (quem): os membros de uma rede deveriam satisfazer os critérios de necessidade, complementaridade e interdependência. Também há de se observar que o papel mais ou menos central que desenvolvem cada um deles, gerando assim estruturas em rede mais ou menos equilibradas.
3. Os fatores tangíveis (processos e recursos): um projeto transversal requer sempre certa institucionalidade: comissões, suportes administrativos, recursos econômicos e humanos, etc. Em cada caso, há de se pesar como esses fatores se geram e se utilizam para alcançar um determinado equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade.
4. Os fatores intangíveis (relações, confiança e liderança): uma rede é um espaço relacional e, por consequência, seu melhor ou pior funcionamento dependerá precisamente da gestão destas relações. Esta gestão requer recursos e estratégias mas, como sugere a literatura, depende estreitamente dos dois fatores - confiança e liderança. (2015, p. 92, tradução nossa)

Congruentemente ao papel dos instrumentos e à prática da instrumentação, os fatores tangíveis podem ser lidos também como parte dos aspectos técnico-organizacionais básicos de ação transversal, orientando as decisões e interações formadas pelos atores, já quanto aos fatores intangíveis da ação.

No estudo específico da transversalidade no BSM, não é de interesse focar nos objetivos, sendo estes claros, ainda que não totalmente específicos, nos próprios instrumentos da ação, que aborda a pobreza de maneira multidimensional. Nesse caso, os demais fatores da dinâmica transversal serão levados em consideração como principal foco deste estudo, por

meio, respectivamente, das partes envolvidas na execução do BSM, dos instrumentos que normatizam e ilustram a ação pública, bem como as interações entre estes dentro do contexto delimitado.

É, portanto, seguindo o conteúdo dos instrumentos e a transversalidade das interações que o estudo segue, admitindo que

A característica da integração é essencial à transversalidade de um instrumento de gestão, pois oferta a possibilidade de manter a coesão não somente das informações utilizadas e divulgadas, mas também por operacionalizar as dimensões que são importantes na situação em questão, no caso, o combate à pobreza (LUCIO et al., 2017, p. 308)

A transversalidade nas ações públicas, nesse caso, especificamente no conteúdo de sua institucionalidade, ainda carece de profundidade do conhecimento suficiente para trazer, do teórico ao prático, o êxito da execução (BRUGUÉ, 2008). É nesse caminho, inferindo as características formadoras das complexas relações do BSM, que a seguinte pesquisa prossegue, por meio dos instrumentos, como fatores tangíveis, e dos atores e suas interações, como partes do diálogo e essenciais aos fatores intangíveis do objeto deste estudo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos propostos, fazendo uso do referencial apresentado, a pesquisa usa de procedimentos metodológicos sobrepostos, fundamentando e oferecendo legitimidade aos resultados tirados da análise e apontados na conclusão.

O capítulo que se segue é dividido em três seções. A primeira é formada pela abordagem, que explica o rumo escolhido para toda a análise, em relação às pretensões de pergunta e dos objetivos, bem como, e especialmente, ao referencial teórico.

A segunda seção trata da coleta de dados, também tratada como pré-análise. São apresentados, nesse componente, os dispositivos usados em caráter institucional, de fontes primárias e secundárias, pelo levantamento documental. De forma equivalente, são apresentados os atores individuais entrevistados, para que entenda suas posições frente ao objeto.

Por último, é apresentada a análise dos dados coletados. Para entender o conteúdo e o contexto que rondam os instrumentos normativos e comunicacionais, foi usada a Análise de Conteúdo de Bardin (2006). Com essa metodologia, majoritariamente qualitativa, o conteúdo textual apresentado nos documentos levantados e nas entrevistas é considerado dentro de sua própria construção e do cenário que está inserido, sem desconsiderar suas orientações.

2.1 ABORDAGEM

Em congruência com a visão multidimensional que exige o BSM, a abordagem mais pertinente é que considera o objeto, o Plano Brasil Sem Miséria, dentro de seu contexto político-institucional, por meio dos instrumentos normativos e comunicacionais de gestão. O foco, desta forma, esteve no aspecto institucional do BSM como ação pública, reconhecendo a dinâmica de seus elementos, especialmente os atores e os instrumentos, conduzidos em conjunto pela instrumentação.

Por contar com um objeto de contextualização e interações tão vastas, a pesquisa rompe com a lógica positivista, sendo exigida uma análise do contexto, por meio do discurso apresentado nos dispositivos institucionais, que demonstram as complexas relações formadoras do BSM. A natureza qualitativa, intrínseca à análise de contexto, “está na interpretação e na compreensão dos significados das ações e relações de fatos não

quantificáveis” que, neste estudo, se direciona aos instrumentos e atores do BSM como ação pública (DUARTE et al., 2009, p. 179).

Reconhecendo o emaranhado de relações e disputas que influenciam as ações públicas, é inadequado analisar quaisquer de seus recortes de forma unicamente automática e descontextualizada, sendo necessário considerar o máximo de fatores pertinentes à realidade de um fenômeno social a ele vinculado (DUARTE et al., 2009; DAROIT e CRUZ, 2019).

O nível descritivo de pesquisa procura reunir informações que caracterizem o BSM na qualidade de ação pública e suas relações transversais, descrevendo-o de uma maneira ainda incomum às produções sobre o objeto. Ao mesmo tempo, a intenção é ampliar o arcabouço sobre transversalidade nas ações públicas brasileiras e sobre as mudanças do período de pós-impeachment, sem esgotar os fatos, explicações ou consequências do contexto explorado (DUARTE et al., 2009; FREITAS e JABBOUR, 2011).

Como pesquisa básica, ainda, o estudo desenvolvido não possui interesse de sanar problemas específicos (GERHARDT e SILVEIRA, 2009). Não há, portanto, foco nos resultados do BSM ou nas soluções para os reflexos da pobreza e da gestão das políticas sociais no Brasil, mas no conteúdo gerado especificamente para e pelo objeto escolhido, de modo que se esclareça mais sobre sua gestão, com suas ações e interações, inseridas no contexto do recorte temporal proposto.

Trata-se, portanto, de um estudo de caso. Como demonstram Llewellyn e Northcott (2007 apud FREITAS e JABBOUR, 2011), esse recorte tem seu foco especificamente alocado nas dinâmicas contextuais de um objeto, alcançando profundidade no entendimento das questões que envolvem o BSM. Assim, como estudo de caso, a proposta está na compreensão do delineamento de apenas um objeto, considerando suas delimitações e também a realidade em que este é inserido (ALMEIDA, 2016).

2.2 COLETA DOS DADOS

A fase também conhecida, pela Análise de Conteúdo segundo Bardin (2006), como pré-análise, aqui é representada, especialmente na escolha dos documentos levantados, que são orientados pelos objetivos que, paralelamente, só são possíveis por conta da disponibilidade documental. Isso ocorre após a “leitura flutuante”, que indica o contato inicial com os documentos e a viabilização destes para com os objetivos pretendidos e hipóteses em crescimento (BARDIN, 2006, p. 95-96).

Nessa linha, foram levantados, reunidos e, por fim, codificados, primeiramente, os dados bibliográficos e documentais referentes aos dispositivos institucionais de natureza

normativa e comunicacional do BSM, no âmbito da Presidência da República e do MDS, seu órgão coordenador.

O uso das fontes primárias e secundárias buscava auxiliar na construção de um contexto do BSM, obedecendo à regra de homogeneidade, num levantamento com “critérios precisos de escolha”, sem particularidades muito distantes da delimitação determinada. Os documentos possibilitam aferições sobre o contexto do período estudado. Todos os documentos foram, ainda, acessados *online*, em portais governamentais, em especial de origem do Planalto e do MDS, pela regra da pertinência, sendo adequados em termos de origem (BARDIN, 2006, p. 98).

O Decreto nº 7.492 de 2011, que institui o BSM, e outros instrumentos normativos, relativos, por exemplo, aos programas que formam a ação ou a estrutura e gestão do MDS, bem como da SESEP, foram selecionados como fontes primárias. Isso porque, por meio destes dados (Quadro 1), as interações e o contexto podem ser vistos do ponto de vista institucional, ou seja, a articulação entre os atores, em termos de recursos e esforços no âmbito do BSM como ação pública, seguindo a linha definida pelo recorte temporal estabelecido.

Quadro 1 – Documentos coletados de fontes primárias

INSTRUMENTO	ORIGEM DA PUBLICAÇÃO	DESCRIÇÃO
Decreto nº 5.209 de 2004	Presidência da República	Regulamenta a Lei nº 10.836 de criação do PBF
Decreto nº 6.135 de 2007	Presidência da República	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências
Decreto nº 7.492 de 2011	Presidência da República	Instituiu o Plano Brasil Sem Miséria
Decreto nº 7.493 de 2011	Presidência da República	Aprova a Estrutura Regimental e os Cargos do MDS
Decreto nº 8.949 de 2016	Presidência da República	Aprova a Estrutura Regimental e os Cargos do MDS
Relatório de Gestão do Exercício de 2013 SESEP	MDS	Prestação de contas ordinárias anual da SESEP
Relatório de Gestão do Exercício de 2014 SESEP	MDS	Prestação de contas ordinárias anual da SESEP
Relatório de Gestão do Exercício de 2015 SESEP	MDS	Prestação de Contas ordinárias anual da SESEP
Relatório de Gestão do	MDS	Prestação de contas ordinárias anual da SESEP

Exercício de 2016 SESEP		
-------------------------	--	--

Fonte: elaboração própria

Os documentos publicados pelo MDS, como órgão coordenador, por meio da colaboração interna da SESEP e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), foram adotados, principalmente, para a análise de prioridade das ações formadoras do Plano, por apresentarem alinhamento com a vontade política. O critério de seleção de todos os documentos dessa natureza (Quadro 2) foi o enfoque no BSM e em sua gestão, sendo todas publicações governamentais acerca da ação no seu período de vigência, entre 2011 e 2016, de responsabilidade de seu órgão coordenador.

Quadro 2 - Publicações MDS sobre o BSM

INSTRUMENTO	ANO	DESCRIÇÃO
Revista Brasil Sem Miséria	2012	Explica o desenho e resultados do primeiro ano de BSM
Cartilha de 2 anos do BSM	2013	Apresenta o desenvolvimento dos 2 primeiros anos de exercício do BSM
Plano Brasil Sem Miséria no seu Município	2013	Oferece orientações aos governos municipais para a implementação do BSM a nível local
Caderno de Resultados de 3 anos do BSM	2014	Informações sobre os principais resultados e características dos três anos de exercício do BSM
O Brasil Sem Miséria	2014	Livro com 32 artigos sobre as iniciativas, temas e resultados do BSM
Cartilha Técnica BSM	2016	Explica o desenho e resultados do BSM
Conquistas Sociais - Compromisso de um Brasil sem miséria	2016	Apresenta os resultados alcançados pelos programas do BSM
Cadernos de Estudos nº 25 "Brasil Sem Miséria: Resultados, Institucionalidades e Desafios"	2016	Publicação técnica da SAGI, organizada pelos quatro secretários do MDS, com artigos de análise do BSM
Estudo Técnico nº 01/2016 "Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil Sem Miséria	2016	Estudo publicado pela SAGI que aborda o contexto de desenvolvimento do BSM e seus mecanismos institucionais

Fonte: elaboração própria

Posteriormente, com uma consolidação das informações advindas dessas primeiras ferramentas de pesquisa, foram levantados dados por meio de duas densas

entrevistas semiestruturadas com gestores envolvidos diretamente no BSM, no âmbito da SESEP, encontrados por meio de menções a eles nos relatórios de gestão do Plano (Quadro 3).

Segundo Manzini (2004), a entrevista semiestruturada é formada por perguntas previamente formuladas, fundamentais à interação do pesquisador com o entrevistado e ao desenvolvimento dos objetivos da pesquisa, podendo estas serem complementadas por questões manifestadas ao decorrer da troca. Nessa coerência, o roteiro (Anexo 01) segue por meio de seus objetivos, na intenção de embasar o contexto político-institucional e das relações do BSM, fortalecendo a análise possibilitada pelos instrumentos.

As entrevistas semiestruturadas compuseram a última fase de coleta de dados, tendo sido aplicadas a membros da equipe da SESEP, setor responsável dentro do órgão coordenador do BSM, no mês de novembro de 2019.

Quadro 3 – Gestores do BSM no âmbito do MDS entrevistados

CARGO	ÁREA	PERÍODO DE ATUAÇÃO
Chefe de Gabinete	Gabinete	2013 a 2016
Secretário	Secretaria da SESEP	2012 a 2016

Fonte: Elaboração própria

2.2 ANÁLISE DOS DADOS

A exploração do material e seu consequente tratamento, como elucida Bardin (2006, p. 101), é, respectivamente, a conclusão do levantamento orientado pelos objetivos, com “procedimentos aplicados manualmente ou de operações” realizadas, bem como a consequente “disposição de resultados significativos [...]”, que possibilita “propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”.

Segundo a teoria de Análise de Conteúdo ainda, foi realizada a codificação dos termos, que tratou como unidades de registro as referentes iniciativas e atores apresentados nos instrumentos normativos e comunicacionais referentes ao BSM. A análise perpassou, assim, pelo conteúdo das publicações institucionais de natureza secundárias expedidas pelo MDS com a temática do BSM, bem como pelas fontes primárias referentes aos elementos formadores do Plano.

Pela orientação dos objetivos, buscou-se avaliar a possibilidade de atribuição de prioridade às ações e de envolvimento de atores heterogêneos, incluindo suas dinâmicas

interacionais, por meio da comunicação estabelecida pela gestão do Plano, segundo seus decretos e relatórios, bem como seus instrumentos comunicacionais que faziam parte da publicização do BSM.

Com esta referência, além da orientação gerada pelo próprio conceito de instrumentos e instrumentação que orienta a pesquisa, a Análise de Conteúdo foi necessária à leitura desses dados levantados que representam o BSM.

Por essa abordagem, foi possível associar os instrumentos, suas datas e unidades de registro, ao contexto e às relações do BSM, alcançando uma interpretação da instrumentação do Plano, bem como da multidimensionalidade atribuída ao objeto. Nesse sentido, quantitativamente, foi analisada a constância das ações e atores formadores do BSM como unidades de registro, admitindo que, qualitativamente, os reflexos encontrados nos instrumentos e publicações poderiam levar a inferências acerca do contexto das relações de prioridade.

Graças à delimitação das prioridades, das interações, dos atores e do contexto do BSM, a construção de uma linha do tempo começou a ser mais plausível. Isso porque as relações construídas, bem como o reflexo apresentado por estes dispositivos, ficam mais claras quando é conferida rigor à análise qualitativa por meio das inferências e interpretações advindas da exploração do material (BARDIN, 2006). Para a construção desta linha do tempo, posteriormente, foi necessária a análise das mudanças do BSM, por meio, principalmente, da exploração do conteúdo de dispositivos como o Decreto nº 7.492 e nº 7.493 de 2011, e da evolução de instrumentos como os relatórios de gestão, desenvolvidos na SESEP, conferindo o devido contexto institucional ao Plano.

Analogamente, contando ainda com o devido enquadramento fornecido pelas entrevistas semiestruturadas com figuras estratégicas da SESEP, foi possível limitar mais nitidamente a composição do BSM. O aspecto multidimensional, bem como as mudanças ocorridas no período de crise do mandato interrupto de Dilma Rousseff orientou a elaboração do roteiro, guiando as entrevistas rumo à perspectiva da interação, de acordo com os que estavam inseridos na perspectiva da SESEP, possibilitando análises sobre o cotidiano do objeto analisado.

A análise pôde progredir, assim, para o tratamento dos resultados obtido pelas fontes listadas neste capítulo, bem como pela perspectiva dos atores entrevistados, de acordo com a própria experiência possibilitando o desenvolvimento restante da pesquisa.

3 AÇÕES PRINCIPAIS E ATORES DO BSM

No período do décimo oitavo Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, realizado em 2013 pela Escola Nacional de Administração Pública, o BSM era relacionado a algo em torno de uma centena de ações formadoras (PEREIRA, 2014). A definição das ações prioritárias do BSM se mostrou mais relevante ao andamento inicial da pesquisa, isso porque são capazes de indicar os atores envolvidos, ilustrando parte da abordagem multidimensional pretendida pelo Plano e as relações decorrentes desta (AVELINO e SANTOS, 2014).

Para alcançar o entendimento destas ações, foram analisados treze documentos de natureza primária e secundária, representados, respectivamente, pelos relatórios da SESEP e por publicações do MDS, por meio de suas secretarias, cujo conteúdo central fosse o Plano Brasil Sem Miséria, como mencionado na seção anterior do estudo. Por esse caminho, a importância dada a certas ações dos dispositivos supracitados, com influência da análise pela abordagem de Análise de Conteúdo, viabilizou o aprofundamento acerca das interações formadoras do BSM no âmbito federal.

Após essas duas primeiras seções, a concepção da linha do tempo da ação, bem como das mudanças político-institucionais foram mais rigorosamente embasadas.

3.1 PRINCIPAIS AÇÕES FORMADORAS DO BSM

Nessa seção da pesquisa, foi definida a importância das ações dentro do discurso político-institucional que envolvia o BSM. Esse processo possibilitou o alcance dos atores responsáveis pela gestão do BSM, culminando posteriormente num entendimento mais fidedigno dos acontecimentos da linha do tempo da ação no âmbito federal.

A análise documental dos Relatórios de Gestão da SESEP, realizados em acordo com as normativas de órgãos de controle como do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União, bem como pelas publicações do MDS com foco no BSM, mencionadas no quadro 2 da metodologia deste trabalho, passaram, primeiramente, por uma análise da frequência dos termos. Em cada um desses documentos, foram filtradas pelo localizador de palavras os elementos mencionados como parte do BSM e o número de referências feitas a cada uma destes, sendo possível delinear parte da composição e do contexto que formava o Plano de acordo com os discursos apresentados.

Nas referências documentais usadas, o somatório total das menções às iniciativas formadoras do BSM passou de 4.520 vezes. A soma dos termos usados em cada documento foi feita, viabilizando a média segundo a frequência absoluta de menções das ações

separadamente. Com isso, foi possível delinear melhor um contexto de desenvolvimento do BSM, por meio dos documentos levantados. Em seguida, foi usada uma frequência absoluta dos termos, com a soma de todas suas ocorrências em cada documento

Das mais de 100 ações que foram apresentadas como parte do BSM (PEREIRA, 2014; BRASIL, 2015), mais de 20 iniciativas foram citadas na amostra documental apresentada para essa primeira fase de análise (Quadro 4). Algumas dessas foram incorporadas umas com as outras, por demonstrarem compor parte de um mesmo peso normativo ou discursivo. Alguns exemplos foram o Programa Crescer e a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) que foram incluídos nas ações, respectivamente, do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Sendo assim, no total, foram filtradas 19 iniciativas que compunham o discurso do BSM.

Com a média retirada do somatório total de 4.528 menções às iniciativas identificadas, ficou estabelecida a marca da média deste somatório, em cerca de 200 ou mais menções, para delimitar as prioridades. Sendo assim, o Quadro 4 foi dividido na cor verde, para as iniciativas com mais de 200 menções, composto por sete iniciativas. Seguido pela cor amarela, com iniciativas citadas de 70 até 200 vezes, e pela parte vermelha, mencionada abaixo de 70 vezes.

Os instrumentos, representados aqui pelos documentos que ora regem, ora ilustram o objeto, são entendidos como instituições por serem “[...]os valores, as estruturas normativas, as autoridades políticas, as lideranças populares, além de outros elementos que propiciam a regulação e a racionalidade das políticas públicas” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 29-30).

Para fins de análise, essas menções institucionais foram classificadas de acordo com os eixos já apresentados do BSM, bem como por sua natureza segundo a Sociologia da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012). De maneira decrescente, a divisão da natureza quanto à aplicação dos citados, no contexto da instrumentação, contou com quatro especificações, sendo estas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012):

- a) Ação pública: uma ampliação do sentido de política pública, compreendendo as mais diversas interações que viabilizam uma intervenção pública;
- b) Atores: sendo individuais ou coletivos, são os responsáveis por alocar esforços e recursos, dotados da capacidade de escolher de acordo com seus interesses pessoais ou organizacionais;

- c) Técnicas: meios de concretização dos instrumentos e das ações públicas que regem;
- d) Ferramentas: aplicação da técnica que prevê deveres e modos ao instrumentos e à ação pública.

Quadro 4 - Somatório e classificação das iniciativas do BSM

	NOME DAS INICIATIVAS	NATUREZA	EIXO DO BSM	TOTAL DE MENÇÕES
1	PBF	Ação Pública	Garantia de renda	1428
2	CadÚnico	Técnica	-	842
3	Pronatec	Ação Pública	Inclusão produtiva	414
4	Brasil Carinhoso (Benefício para a Superação da Extrema Pobreza)	Ação Pública	Acesso a serviços e garantia de renda	295
5	Busca Ativa	Ferramenta	-	248
6	Bolsa Verde	Ação Pública	Garantia de renda e inclusão produtiva	216
7	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais / Ater	Ação Pública	Garantia de renda e inclusão produtiva	215
8	Água para Todos	Ação Pública	Acesso a serviços	130
9	Centros de Referência de Assistência Social/Centro de Referência Especializado de Assistência Social	Atores	Acesso a serviços	125
10	BPC	Ação Pública	Garantia de renda	121
11	Programa de Aquisição de Alimentos	Ação Pública	Acesso a serviços	101
12	PNMPO / Programa Crescer	Ação Pública	Inclusão produtiva	90
13	Microempreendedor Individual	Técnica	Inclusão produtiva	70
14	Luz para Todos	Ação Pública	Acesso a serviços	67
15	Acessuas Trabalho	Ação Pública	Inclusão produtiva	52
16	Unidades Básicas de Saúde (Atenção Básica)	Atores	Acesso a serviços	43
17	Fundo de Manutenção	Técnica	Acesso a serviços	34

	e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação			
18	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Ação Pública	Acesso a serviços	25
19	Aprendizagem Profissional / Jovem Aprendiz	Técnica	Inclusão produtiva	12
TOTAL DE MENÇÕES				4528

Fonte: elaboração própria

Pela análise, por meio dos números encontrados por meio no discurso da amostra documental, o Programa Bolsa Família representa quase um terço das menções totais realizadas. Isso pode ser explicado desde a formulação do BSM, que visava assegurar a continuidade da política social desenvolvida nos primeiros mandatos de Lula, durante a gestão de Dilma Rousseff, bem como pelos ajustes realizados para isso no desenho do próprio PBF. Segundo Campello (et al., 2014, p. 34-37),

O desafio de um Plano que trazia na sua insígnia o Fim da Miséria era ainda maior dados os resultados da trajetória de avanço das políticas sociais iniciada em 2003. [...] A construção do Brasil sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, dando continuidade às experiências [...] As preocupações com a continuidade das políticas de transferência de renda e articulação com outras ações voltadas aos mais pobres como forma de superar a pobreza no país, além de já constarem nos compromissos de campanha, também figuraram no Programa de Governo de 2011 a 2014.

Por esse aspecto, o Programa Bolsa Família foi um precursor do BSM, no sentido de que, em sua formulação, “[...] a integração das políticas de educação, saúde e assistência social era necessária [...]” ao funcionamento das condicionalidades, realizadas de maneira cooperativa entre ministérios e níveis governamentais, prezando pela garantia dos resultados ao cidadão (CAMPELLO e NERI, 2013, p. 16). Ou seja, como Campello e Neri defendem (2013, p. 19), a finalidade não estava em “[...] inventar uma nova rede de serviços, mas fortalecer as redes existentes [...]”, agregando áreas como a saúde e educação à assistência social. Como foi reafirmado pelo antigo Secretário da SESEP, o PBF

[...] é a base do plano, era onde o público já estava colocado e era a porta de entrada para tudo, [...] então a base já se dá na ideia de que o Bolsa Família é a grande plataforma de inclusão que tá colocada no plano. E a partir do benefício monetário começou a discussão de outras ações complementares ao [Programa] Bolsa Família para poder enfrentar a pobreza do ponto de vista multidimensional.

Em seguida, a relevância do uso do CadÚnico e da Busca Ativa, como técnicas e ferramentas aplicadas como instrumentos de gestão, para cadastro e alcance do cidadão,

respectivamente, é evidente já como unidades de registro no conteúdo analisado, sendo citados, nessa ordem, 842 e 248 vezes. Ainda que não possam ser considerados como ações prioritárias, dentro dos critérios teóricos, os dois são instrumentos de gestão significantes no alcance e inclusão do público-alvo nas ações do BSM.

São, ainda, instrumentos que transcendem a esfera federal e os atores desta, envolvendo outros níveis de governos e os cidadãos de maneira mais direta, superando as delimitações deste estudo. Como elucidado por Lucio (et al., 2017, p. 308), sobre o CadÚnico, ele se move de maneiras horizontais e verticais, sendo usado pelos atores do BSM e outros, bem como por outros níveis de governo.

No grupo discursivo mais relevante da amostra documental, o Programa Bolsa Família, ação já bem definida durante toda a primeira década dos anos 2000, é incorporada ao eixo garantia de renda desde a formulação do BSM. O PBF, como ação de gestão já consolidada, diz mais sobre as representações que envolvem a política social brasileira do que, de fato, sobre as interações novas trazidas pelo BSM, sendo considerada base para as redes formadas pelo objeto (CAMPELLO e NERI, 2013).

Os dois mecanismos do MDS, o CadÚnico e a Busca Ativa, usados, principalmente, na relação do governo para com o beneficiário do BSM, são mais significativos quanto aos processos da ação, do que, de fato, sobre os atores envolvidos em suas disputas e processos de operacionalização no âmbito federal. Pela aplicação destes, como técnica e ferramenta, não houve enquadramento em algum eixo do BSM, admitindo a serventia geral às ações e atores.

Ainda pela análise das iniciativas identificadas pelo discurso, quantitativamente, como prioritárias, sobram ainda quatro ações formadoras do Plano Brasil Sem Miséria: o Pronatec, o Brasil Carinhoso, a Bolsa Verde e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais/Ater.

Pelas publicações do MDS analisadas, o Pronatec está inserido no eixo de inclusão produtiva urbana do BSM. A ação “oferta gratuitamente cursos de qualificação profissional com duração mínima de 160 horas”, com objetivo de aprimorar “[...] as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda nas oportunidades de trabalhos disponíveis” (BRASIL, 2013).

De forma análoga, o Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais e a Assistência Técnica e Extensão Rural são apresentadas como parte de uma ação completa na inclusão produtiva rural do BSM. O Fomento funciona de forma que “[...] as famílias agricultoras extremamente pobres recebem recursos para financiar a implantação dos projetos

de estruturação produtiva elaborados juntamente com os técnicos da Ater” que, por sua vez, dispõe de “um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas” (BRASIL, 2013).

O também conhecido como Programa de Apoio à Conservação Ambiental, popularmente chamado Bolsa Verde, compõe a inclusão produtiva rural igualmente. A ação funciona pelo repasse de “[...] R\$ 300 por trimestre para as famílias extremamente pobres que vivem em áreas consideradas prioritárias para a conservação do meio ambiente” sendo que, estas, por sua vez, “se comprometem a manter a vegetação e fazer uso sustentável dos recursos naturais dessas áreas” (BRASIL, 2013).

Diferentemente das ações prioritárias mencionadas até esse ponto, o Brasil Carinhoso, também conhecido como Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP), transfere recursos aos municípios, e não somente aos beneficiários de maneira direta. Esses repasses, na área da educação, “[...] permitem a ampliação imediata de quantidade de vagas [...]” nas creches, por meio de complementação das verbas do FUNDEB, enquanto na saúde, visa aumentar a assistência básica por meio de repasses para vacinas e ações conjuntas às creches e escolas (BRASIL, 2013).

Nesta análise quali-quantitativa dos discursos formadores das ações, o PBF remonta ao eixo de garantia de renda, enquanto o Brasil Carinhoso representa o eixo de acesso a serviços. No entanto, a inclusão produtiva e o acesso aos serviços foram eixos com maior número de ações, em contraponto à relevância do PBF para a pasta. Eles representam, especificamente, a multidisciplinariedade assumida pelo BSM, no sentido de transpor a garantia de renda como única prioridade da política social brasileira.

3.2 ATORES NA GESTÃO DAS AÇÕES DO BSM

Segundo Brugué, Canal e Paya (2015, p. 92), os atores compõem uma rede movida por seus interesses, de maneira complementar e interdependente, com papéis, ora mais centrais, ora menos, que conferem equilíbrio às interações. No caso do BSM, o MDS era considerado cerne da coordenação, pelo Decreto nº 7.492, sendo o desenvolvimento das ações formadoras mais difuso, com atuação finalística de outros atores.

Como fica evidenciado no próprio Relatório de Gestão da SESEP (2016, p. 24)

A Sesepe, conforme fica evidenciado em suas atribuições regimentais descritas anteriormente, não assumiu a execução das ações finalísticas que compõem o Plano Brasil Sem Miséria. Sua atuação teve foco na coordenação intersetorial dessas ações, operacionalizadas por vários ministérios, autarquias, estados e municípios.

Nesse sentido, analisar os atores que viabilizam as ações do BSM é relevante para o alcance de qualquer reconhecimento das interações e da transversalidade do objeto.

A análise qualitativa dos dados obtidos na seção anterior, relativa a documentos que regem e esclarecem o BSM (Quadro 4), viabilizou um recorte mais sucinto dos instrumentos próprios a cada uma das iniciativas identificadas como prioritárias (Quadro 5).

Quadro 5 - Instrumentos normativos específicos das ações do BSM

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Decreto nº 5.209 de 2004	Regulamenta a Lei nº 10.836 de criação do PBF
Decreto nº 6.135 de 2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais Federais (CadÚnico)
Decreto nº 7.492 de 2011	Institui o BSM
Decreto nº 7.572 de 2011	Tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa verde
Lei nº 12.512 de 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais
Lei nº 12.722 de 2012	Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos governos locais para ampliação da educação infantil (Brasil Carinhoso)
Decreto nº 7.855 de 2012	Dispõe das competências, composição e funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional

Fonte: elaboração própria

Desse novo delineamento, em conjunto com o Decreto nº 7.492 que institui o BSM, é conferida maior clareza aos atores envolvidos na gestão das prioridades do Plano Brasil Sem Miséria. Pelos instrumentos específicos, as relações ficam mais evidentes e com maior alcance dos atores envolvidos.

É válido ressaltar que a estratégia Busca Ativa foi apresentada como ferramenta do BSM, logo em 2011, e não possui um instrumento próprio. Nesse sentido, a “estratégia de Busca Ativa foi divulgada nos discursos” do BSM contando com a máxima de “É o Estado chegando aonde a pobreza está” (BACHTOLD, 2015, p. 22) É possível compreender que a aplicação da Busca Ativa como ferramenta é uma responsabilidade a nível federal de governo, visando o apoio aos municípios e demais atores no mesmo nível quanto aos recursos necessários ao seu desenvolvimento. Como exemplificado pelo relato de Bachtold (2015, p. 23-24), que vivenciou um mutirão de cadastro com a estratégia,

Em casos específicos, a busca ativa é realizada pelo próprio governo federal, desde a logística até a ida ao campo. Este foi o caso do mutirão de cadastramento que pude acompanhar. [...] As ações foram coordenadas pelo MDS, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e visavam, além de inserir as pessoas em situação de extrema pobreza no CadÚnico, cadastrá-las no Programa Bolsa Verde [...]

Passando assim, aos instrumentos normativos específicos, o primeiro documento analisado foi o Decreto nº 7.492 de 2011 que institui o BSM. Isso por conter, de maneira generalista, as instâncias de gestão e seus componentes por meio dos comitês responsáveis. Neste instrumento são encontrados três atores coletivos responsáveis pelo funcionamento da ação no âmbito federal.

O Comitê Gestor Nacional (CGN), definido no Art 7º do referido instrumento, é formado por quatro órgãos que, por sua vez, são representados por meio de seus atores do Grupo Executivo (GE). Os atores que formam esses dois grupos são o MDS, como coordenador, junto à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O terceiro grupo de instância de gestão é o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) que, além dos quatro atores a compor o Comitê Gestor Nacional e o Grupo Executivo, conta com mais sete membros. Portanto, segundo o instrumento principal do BSM e todas suas instâncias estabelecidas, os atores responsáveis pelas ações, tirando o MDS como coordenador, são os seguintes:

Quadro 6 - Atores responsáveis pelo BSM segundo Decreto nº 7.492/2011

ATORES
Casa Civil da Presidência
Secretaria Geral da Presidência
Ministério da Fazenda
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério das Cidades
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério da Saúde
Ministério da Educação
Ministério da Integração Nacional

Fonte: elaboração própria, conforme Decreto nº 4.792/2011

Com esse filtro inicial, foram analisados os instrumentos específicos de cada uma das ações incorporadas ao BSM. Segundo a Lei nº 10. 836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 (Quadro 5), o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF) é

formado, além da coordenação do MDS, por cinco outros atores, sendo que todos eles compõem a gestão do BSM. Apenas uma entidade é mencionada como formadora CGPBF sem estar, posteriormente, nos grupos do BSM, sendo esta a Caixa Econômica Federal. O mesmo recorte é encontrado no instrumento do Programa de Fomento que, além dos seus três atores de gestão, conta com a Caixa como agente operador.

A Caixa ainda aparece, segundo a análise dos instrumentos presentes no quadro 5, como agente operador em outra das ações prioritárias, o Programa Bolsa Verde. Diferentemente do PBF e do Fomento, no entanto, o Bolsa Verde conta com mais um ator não citado nas instâncias de gestão do BSM, seu órgão coordenador, o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Em moldes similares, o Pronatec, com sua gestão centralizada no Ministério da Educação (MEC) e mais cinco órgãos envolvidos, contou apenas, entre estes, com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de ator diferente em relação à referência das instâncias do BSM.

No documento que dispõe sobre o CadÚnico, é esclarecido que a gestão nacional do instrumento de cadastro é competência do MDS, bem como a expedição de normas e execução, com possibilidade de cessão dos dados a órgãos no âmbito do Poder Executivo Federal.

Sendo assim, além das entidades envolvidas no BSM, outras três foram encontradas nos instrumentos normativos das ações formadoras do objeto, sendo elas a Caixa Econômica Federal, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Com essas referências, de iniciativas, ações e atores centrais ao funcionamento do BSM em âmbito federal, é foi possível desenvolver a análise de seu desenvolvimento e mudanças no período estabelecido, bem como a linha do tempo da ação, de maneira mais fundamentada na seção seguinte.

4 MUDANÇAS NO BSM

Voltando, novamente, à análise dos instrumentos, especificamente aos que regem normativamente o BSM e sua área de coordenação, a próxima seção discorre acerca das manutenções e modificações desde a estrutura institucional do MDS, até o Decreto nº 7.942/2011 que o institui. O enfoque contextual é, ainda, acrescido pelas entrevistas junto aos membros da SESEP, que fornecem uma visão do cenário, mais internamente à coordenação do BSM.

A primeira parte deste capítulo de análise percorre as mudanças ocorridas na instrumentação do BSM. Isso é feito em relação ao cenário fornecido pelos entrevistados e pelo que é disposto sobre o objeto nos instrumentos normativos e comunicacionais.

A segunda parte, de maneira mais sucinta, divide o BSM por seus marcos temporais identificados nesta pesquisa. A delimitação foi possível de acordo com as mudanças percebidas na primeira seção deste capítulo de análise, perpassando pelos períodos favoráveis e desfavoráveis à gestão do BSM, de acordo com seu contexto e seus instrumentos.

4.1 MUDANÇAS NA INSTRUMENTAÇÃO E NAS INTERAÇÕES DO BSM

Com o início do recorte temporal deste estudo, o Decreto nº 7.493 foi publicado em 2011 instituindo as competências e a estrutura organizacional do MDS. Segundo o art. 1º deste, ao MDS competia

- I - política nacional de desenvolvimento social;
- II - política nacional de segurança alimentar e nutricional;
- III - política nacional de assistência social;
- IV - política nacional de renda de cidadania;
- V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VI - articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;
- VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- IX - gestão do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;

X - gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

XI - coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e

XII - aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - SESI, do Serviço Social do Comércio - SESC e do Serviço Social do Transporte - SEST.

As competências, ainda segundo a estrutura definida pelo mesmo instrumento, os órgãos específicos que compunham o MDS, além da SESEP, eram a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, a Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Na gestão de Dilma Rousseff, essa foi a estrutura perpetuada ao desenvolvimento das ações pelo MDS.

Também em 2011, concomitante à inserção da SESEP no MDS, o BSM foi lançado, propondo a ampliação das ações públicas como o PBF, como trazido na campanha de Dilma, no período de quatro anos. Acerca do recorte temporal do BSM, segundo o entrevistado, foi atribuído um “caráter temporário” ao BSM que, a princípio “foi pensado para quatro anos, [...] ele é prorrogado por mais alguns períodos, mas a linha de tempo que nós tínhamos era de 4 anos sendo 1 ano de formulação e 3 anos de execução”.

Com isso, por mais ambiciosa que fosse a proposta do BSM, as áreas aderiram e, no geral, transpuseram os problemas políticos, como contou o antigo secretário. Isso porque, segundo o entrevistado, a segurança de recursos voltados ao plano era um atrativo aos atores e seus interesses setoriais. No início de um contexto de contingenciamento, esse fator era

muito grande no processo, que era a garantia de orçamento para as ações que eram colocadas como prioritárias. Num momento que começava a ficar claro que não existia recurso pra tudo e pra todos [...] no caso das ações do Plano Brasil Sem Miséria [...] tinha alguma possibilidade de ampliação de recurso, caso aquela ação, aquele programa passasse a dar resultado

Assim, o início foi marcado, segundo o ex-Secretário, por uma formulação de políticas com participação mais evidente das diversas áreas, com papel central do MDS. Levando em conta este contexto inicial do BSM, de acordo também com o instrumento que o institui, eram três grupos chamados “instâncias de gestão”, formados pelos atores responsáveis pelo Plano, que estabeleciam as interações, todos já elencados no capítulo anterior (Quadro 6).

Neste período da ação, as interações com os atores coletivos formais estabelecidos pelo Decreto nº 7.492 se davam nas denominadas “salas de redesenho”. Esse espaço foi denominado por Jannuzzi (et al., 2016, p. 221) como “arena, física ou não, de discussão, produção ou análise de informações sobre determinada situação em que esteja presentes diferentes atores sociais”.

Na gestão do BSM, os atores eram divididos em “[...] áreas e equipes específicas e a periodicidade das reuniões variava[...]”, girando em torno, principalmente da composição da objeto, como elaboração de ações como o Brasil Carinhoso (JANNUZZI et al., 2016). Ainda sobre as trocas, é evidenciado que

[...] as relações entre os diferentes atores nas respectivas salas de situação variam em graus de atuação, acúmulo de capital simbólico, relações de poder e capacidade efetiva de influenciar o processo decisório. Nesse sentido, no interior do arranjo de monitoramento e gestão do BSM, a participação e o grau de influência variaram entre as diferentes áreas devido às diferentes distribuições de poder e assimetrias existentes entre seus membros (JANNUZZI, et al., 2016, p. 227)

As chamadas “instâncias de gestão”, formada por três atores coletivos - GIA, GE e CGN - designados formalmente como responsáveis à gestão e desenvolvimento do BSM,

[...] funcionaram pouco, até por uma forma de estruturação do próprio governo Dilma [...] teve um período inicial de formulação de políticas onde se teve uma participação mais clara das diversas áreas de governo, marcou um papel predominante do MDS

Pelo mesmo caminho, sobre as interações formais entre os atores e sua coletividade, a antiga Chefe de Gabinete da SESEP confirma esse período de desenho e definições de prioridade, com maior formalidade e encontros presenciais. Ambos concordaram que boa parte das interações não se davam com regularidade e dentro dos moldes institucionalizados pré-determinados, e essa situação é agravada pelo fim do período de planejamento. No entanto, o entrevistado afirmou que

[...] não quer dizer que não tínhamos contatos regulares com ministros e secretários executivos. Mas não dentro do modelo formal de uma comissão de um conselho com data definida, pauta e ata em cada uma dessas reuniões. [...] no processo de formulação, de monitoramento, nosso relacionamento com outras instâncias de execução do Plano era muito intenso.

Nesse sentido, as lógicas foram sendo modificadas, passando da fase do planejamento ou desenho, para um rumo de acompanhamento no nível mais técnico e informal, contando com instrumentos diferentes para interação e gestão das ações do Plano. A mudança passa a orientar as trocas aos retornos das ações, sendo esta comunicação frequente, sobre os problemas e informações com necessidade de intervenção. Pelo exemplo que o entrevistado demonstrou, nas dinâmicas

[...] eram feitas mais reuniões setoriais do que efetivamente do grupo se reunindo e decidindo, e recebendo informações. Então, se tinha um problema no Bolsa Verde, a gente se reunia com o Ministério do Meio Ambiente e ia atacar esse problema [...] de acordo com o problema identificado ou com o desafio que tenha sido colocado pela [instância] superior.

As trocas, como as citadas acima entre MDS e MMA, em muitos casos, segundo o ex-Secretário, eram volumosas e até diárias, sendo realizadas, no geral, pelos representantes

técnicos das áreas. Passado o primeiro ano, designado para o planejamento, e entrando no período de “execução” inicialmente pensado, ainda pela perspectiva de antigo Secretário responsável pela coordenação do BSM, as informações acabavam chegando até a SESEP, que consolidava criticamente, tendo havido, muitas vezes, esse retorno setorial com atores específicos, tal qual o exemplo acima.

Com essas trocas, ficaram mais evidentes os critérios de prioridade do BSM. No caso, além do impacto esperado, era considerada a possibilidade de uma ação de larga escala. No sentido de impacto, é possível citar o Bolsa Verde que, segundo o ex-Secretário, juntava as agendas do MDS com o MMA, gerando um recorte muito específico de público alvo e sendo inviável a nível nacional, pela própria demanda pelo benefício. Essas eram denominadas ações de vitrine, pela SESEP, que possuíam caráter inovador, com disputas atuais e atenção a nível global.

No mesmo caminho, o secretário explica a amplitude de ações como o Pronatec que, que trata de uma demanda com “necessidade concreta” do público alvo. Sendo assim, ela deixa pôde ser implantada envolvendo toda uma dimensão educacional da pobreza, pela colaboração de outros níveis de governo e entidades privadas de ensino.

As duas ações, Bolsa Verde e Pronatec, não foram necessariamente desenhadas para o BSM. Foram iniciativas posteriormente direcionadas ao Plano, como explica o gestor, no sentido de serem identificadas como interessantes à estratégia, colaborando com os objetivos do Plano. Ambas diferem, assim, pelo entendido na entrevista, de uma ação como Brasil Carinhoso, que cresce dentro do Ministério, de maneira cooperativa, demonstrando uma oportunidade de desenvolvimento para o público alvo, tanto impacto, quanto amplitude.

O potencial de impacto e a possibilidade de aplicação em escala nacional foram critérios para a priorização do BSM em seu âmbito coordenador. Ações que demonstravam pouco resultado e não se encaixam nesses parâmetros eram inviabilizadas dentro do Plano. Como o ex-secretário ainda explica, dando noção da multidisciplinariedade das ações,

[...] iniciativas que a gente percebia que não iam ter capacidade nem de escala, nem de impacto, nem de resultado foram descartadas ao longo do processo e não viraram ações prioritárias impactantes dentro do Plano. Algumas coisas na área de saúde, por exemplo, que a gente esperava no início do Plano dar grande resultado, a gente teve dificuldade

Ainda de maneira congruente à entrevista com os gestores, o Relatório de Gestão da SESEP explica que, para o

monitoramento da totalidade das ações coordenadas pelo Plano Brasil sem Miséria entre 2011 e 2014, foram selecionadas algumas ações prioritárias, a partir de definições do seu Comitê Gestor e do Grupo Interministerial de Acompanhamento. [...] As ações priorizadas tiveram um acompanhamento mais intenso, com coletas de

informações periódicas, e os resultados verificados passaram a estar necessariamente presentes nos relatórios de monitoramento tornados públicos. Para as outras ações, os processos de monitoramento puderam ser mais ou menos intensificados de acordo com avaliações de situação e de risco (BRASIL, 2017, p. 34)

Sobre as relações de monitoramento ainda, e as trocas que o MDS considerava na gestão, a coordenação do BSM

[...] levava em consideração o seguinte fluxo de informações: os Ministérios setoriais recebiam/geravam as informações das ações que eram enviadas pelos órgãos da administração indireta ou pelos responsáveis pela execução e após avaliarem a consistência das informações as transmitiam ao MDS em datas acordadas para que fossem usadas como subsídio para discussão [...] ou para a elaboração de materiais específicos de monitoramento (JANNUZZI et al., 2016, p. 228)

Nesse sentido, durante o primeiro mandato de Dilma, o monitoramento do BSM a nível federal ocorreu, sobretudo, pela articulação entre os atores com a coordenação do MDS, por meio da SESEP. Inicialmente, na fase de planejamento, a comunicação seguia uma lógica mais formal, prosseguindo, em sua fase posterior, de maneira mais informal. As trocas se davam, bem como, por meio de instrumentos de gestão como notas e relatórios técnicos, elaborados pela SESEP com o subsídio dos dados e informações dos atores envolvidos (BRASIL, 2017)

A lógica de interação não respondia, necessariamente, aos instrumentos normativos e suas instâncias de gestão. Segundo o antigo secretário da SESEP, os técnicos responsáveis pelas principais ações representavam a maior frequência interativa, especialmente por meios menos formais, como trocas *online*. Essa dinâmica nem sempre ocorria em grupo, como indicado no Decreto nº 7.492, por exemplo, e era orientada às demandas das ações, muitas vezes com retorno da SESEP aos demais atores.

Até 2014 e a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, pela perspectiva do ex-secretário e da antiga chefe de gabinete, concomitantemente, mesmo com o contexto da proposta do BSM, não houve consenso real sobre a finalização ou continuação formal do Plano ao fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Ambos os entrevistados usam termos, para denominar o impulso do BSM, como “enfraquecido” ou “perde força”. As coisas, logo, começam a entrar em outro momento, segundo o entrevistado, quando

No início do segundo mandato do governo Dilma já fica claro que a maré mudou. Do ponto de vista fiscal a gente já tava numa outra situação, a equipe econômica que assume já tem orientação muito diferente do que vinha sendo trabalhado [...] A situação fiscal do país já estava claramente em outro momento. Isso fez com que muitas das ações que eram prioritárias e que estavam dentro do plano passassem a ser questionadas. [...] Então, esse primeiro momento do segundo mandato do governo Dilma é um momento de ajuste que impacta diretamente dentro do plano. Algumas ações estavam mais frágeis, ainda estavam se colocando ou passaram a ter dimensão muito alta, como era o caso do Brasil carinhoso, bate 1 bilhão de reais de

necessidades de financiamento, e aí nesse novo contexto a área orçamentária passa a ser mais restritiva.

Pelos instrumentos que baseavam o BSM, as mudanças estruturais refletiram a realidade do segundo mandato Dilma e da ruptura prosseguida de Temer assumindo a presidência, caracterizando sua representação social. O clima de contingenciamentos e reformas começa a ser mais palpável, como demonstrado pela antiga equipe da SESEP, em 2014, data prevista para o fim do Plano que, como visto, foi ainda mantido nos dois anos seguintes.

O contexto do segundo mandato de Dilma, desde o começo, como demonstrado, começa a não favorecer as relações e disputas formadoras do BSM. Como apresenta ainda o Relatório da SESEP (2016, p. 9), esse pode ser considerado um período

[...] atípico para a Administração Pública. A deflagração do processo de Impeachment e a consequente troca do chefe do Poder Executivo implicaram em mudanças nas estruturas regimentais dos órgãos e no redesenho de programas governamentais. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não foi exceção à regra. A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza passou por uma ampla mudança de gestão e apesar da previsão de encerramento do Plano Brasil Sem Miséria em 2015 (devido ao alcance das metas em 2014), algumas ações continuaram a ser executadas sob a chancela do Plano em 2016.

Ainda segundo o mesmo Relatório de Gestão da SESEP (2016), o Decreto nº 8.949, publicado após o impeachment com vigor para 2017, revogou o Decreto nº 7.493 de 2011, gerando mudanças na estrutura do MDS. Com base na Lei nº 13.341 de 2016, além de passar a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), incorporando o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas competências, a o Decreto nº 8.949 extinguiu a SESEP, criando a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SISP). A SISP, por sua vez, era dividida em dois dos eixos do BSM, inclusão produtiva e acesso a serviços.

A implicação para a gestão do BSM era relevante. Afinal, nesse sentido,

A coordenação e o monitoramento das diversas ações realizadas no âmbito do BSM por seus diversos parceiros estavam localizados na Sese. É importante enfatizar que a atipicidade do ano de 2016, a descontinuidade da gestão da Secretaria e a decisão política de criar uma Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva, prejudicaram o monitoramento e a avaliação do Plano. [...] Como mencionado anteriormente, no primeiro semestre de 2016 a gestão e monitoramento do BSM foram prejudicados, pois os servidores ocupantes de cargos de gestão se desligaram da Sese, ocasionando a descontinuidade das atividades e das políticas públicas envolvidas.” (BRASIL, 2017, p.14-16)

A publicação do decreto e seus impactos à gestão da SESEP, no geral, reverberaram nas relações transversais entre os atores do executivo federal, já fragilizadas no início do segundo mandato de Dilma. Como exemplo é possível citar o Pronatec, um das ações mais pesquisadas do BSM. A ação, no contexto de 2016, passa por uma reformulação realizada mais exclusivamente pelo MEC e sem a colaboração ou diálogo com o MDSA, em

conjunto com uma série de mudanças nos cargos ocupados pelas figuras técnicas da Secretaria. Como pode ser entendido, portanto,

o MDSA passa por um processo de reformulação no tocante à organização interna e estruturação de equipe para a construção de suas políticas públicas. Ainda no primeiro semestre de 2016, ocorreram mudanças no corpo diretivo da Seseq: saída do Secretário Nacional, 4 Diretores e 1 chefe de gabinete (BRASIL, 2017, p. 21).

Sendo assim, 2016 foi um ano chave para as mudanças nas instâncias do BSM, sendo as mudanças na SESEP um passo a mais para a ressignificação das disputas que cercavam o objeto e sua temática, transversalmente no nível federal. Isso porque, de acordo com a equipe, os instrumentos e a instrumentação do BSM, a SESEP não é responsável pelas ações de maneira finalística, mas sim pela coordenação operacional das relações formadoras das ações, entre órgãos da administração direta e indireta, bem como, para além do federal, dos estados e municípios (BRASIL, 2017).

O entendimento sobre os rompimentos em 2016, pós impeachment, contou com o auxílio contextual da entrevista com a ex-chefe de gabinete da extinta SESEP. Segundo a entrevistada, apesar do cenário de crise ter sido crescente, o impeachment trouxe, por sua classificação, um rompimento abrupto das relações e da comunicação, sendo algo generalizado também âmbito interno da coordenação, com a SESEP perdendo seu local, até fisicamente.

Segundo a entrevistada, os gestores e o pessoal interno à SESEP, responsável pela coordenação multidimensional do BSM, “saiu” em 2016. Assim, o ator responsável pela coordenação do BSM ficou sem “mais ninguém”, impossibilitando a continuidade dos processos desenvolvidos no último mandato.

O Relatório de Gestão da SESEP corrobora com a entrevista realizada, reafirmando

Como mencionado anteriormente, no primeiro semestre de 2016 a gestão e monitoramento do BSM foram prejudicados, pois os servidores ocupantes de cargos de gestão se desligaram da Seseq, ocasionando a descontinuidade das atividades e das políticas públicas envolvidas (BRASIL, 2017, p. 15)

Nisso, tanto quanto Secretaria, desempenhando um papel de ator, quanto aos processos de gestão do BSM, a SESEP sofre impactos, classificados pela antiga chefe de gabinete da SESEP como resultado de uma “perda de poder” que, por sua vez, leva à perda de visão de coordenação, visão integral da ação. Ainda contando com o peso social, citado por ambos os entrevistados, que levado pelo BSM em ser uma marca, uma prioridade do governo Dilma.

Nesse sentido, segundo as entrevistas, ainda, a realidade passa a contar com uma abordagem política, “no pior sentido”, que se afasta de tudo que foi construído em prol de novos costumes, distantes da imagem do governo Dilma, rompendo abruptamente com o contexto inferido pelos instrumentos e construídos pelos atores envolvidos no BSM.

Levando em consideração o que foi exposto, é possível inferir que houve, de fato, marcos temporais para a gestão do BSM, marcos estes que refletem períodos ora favoráveis, ora desfavoráveis às ações formadoras e dinâmicas entre os atores. É possível contemplar o contexto em que se inserem essas mudanças pelo discurso usado, tanto para os documentos e publicação, quanto para as entrevistas.

Assim, é possível confirmar o peso social das escolhas feitas para e pelos instrumentos, de maneira congruente ao conceito de instrumentação. De maneira análoga, é visível a multidimensionalidade proposta ao BSM, nas interações e nos instrumentos, e como estes atores, bem como a aplicação desses dispositivos são afetados por mudanças político-institucionais que transcendem tanto a área técnica, quanto a parte governamental e fiscal, se encontrando numa série de intrincados fatores.

4.2 LINHA DO TEMPO DO BSM

Pelo alcance contextual possibilitado pelos instrumentos, bem como a perspectiva dos gestores da SESEP, foi viável construir uma linha do tempo para os acontecimentos que influenciaram a dinâmica entre os atores e a trajetória da instrumentação. Abaixo são divididas as análises, bianual e, no caso de 2016, anualmente.

4.2.1 Período 2010 – 2011

Já na campanha, como carro-chefe do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff usou a ampliação do PBF como proposta de governo. No meio do ano de 2011, no primeiro ano de mandato da presidenta, é criada a SESEP, bem como o BSM, pelos Decretos nº 7.492 e 7.493 de 2011, respectivamente.

Nesse primeiro momento, como foi apresentado por Jannuzzi (et al., 2016) e nas entrevistas com os gestores do MDS, as salas de redesenho eram a arena onde aconteciam as reuniões das instâncias de gestão (GE, GIA e CGN), especialmente por representação técnica, no sentido de desenvolver e incorporar ações ao BSM. Assim, o momento inicial, definido pelo antigo Secretário como “planejamento”, foi marcado por maior formalidade na interação entre os atores.

De acordo com a metodologia, além dos atores e objetivos, já estabelecidos institucionalmente, o BSM contou com um primeiro período mais claro em relação aos fatores tangíveis. Esses processos foram formados, em conjunto, pela figura dos atores, por meio das instâncias de gestão, conferindo “institucionalidade” à abordagem multidimensional dos encontros.

4.2.2 Período 2012 – 2013

Em um segundo período, a prioridade do Plano Brasil Sem Miséria para o governo pôde ser constatada por sua inclusão no Plano Plurianual de 2012-2015 (BRASIL, 2016, p. 4). Esse período fica marcado por menos instrumentos de caráter institucionalizado no âmbito do Plano e uma comunicação mais focal entre os atores.

Nessas mudanças, a interação entre os atores passa a ser concentrada no uso do CadÚnico e na consolidação de informações pela SESEP. Assim, era dado o monitoramento do alcance e cadastro dos usuários, e a consolidação destes dados em instrumentos como os comunicacionais do MDS, em publicações, cadernos, estudos técnicos e planilhas.

As trocas deixam de ser voltadas à composição do BSM como um todo, se tornando mais destinada a resolução de problemáticas e demandas específicas das ações. Ou seja, além de haver uma mudança na lógica estabelecida inicialmente, segundo os gestores entrevistados, as relações se davam de acordo com necessidades e lacunas encontradas no desenvolvimento das ações.

Nesse período, o caráter transversal pode ser mais visualizado pelo uso e elaboração dos instrumentos de gestão e pelos fatores intangíveis que estes delineavam, principalmente pelas relações multidisciplinares focalizadas na coordenação da SESEP com os demais atores.

4.2.3 Período 2014 – 2015

Após a fase de negociação, ocorrida, principalmente em 2011, os objetivos foram também compartilhados entre os atores, no sentido de que as ações e os instrumentos, como o CadÚnico, eram interessantes o suficiente para prorrogar o BSM e, concomitantemente, o suficiente para que as informações continuassem chegando à SESEP. O resultado foi uma série de processos e recursos voltados ao registro das ações reunidas pelo Plano, por meio de instrumentos como notas, estudos, cadernos e o livro.

Segundo as publicações analisadas, tendo como marco, segundo as entrevistas, o lançamento do livro O Brasil Sem Miséria, em 2014, bem como as definições de período em

seus dispositivos normativos, o BSM possuía um caráter temporário. No entanto, não houve, segundo os entrevistados, um consenso sobre a conclusão do Plano, sendo este prorrogado mesmo após seus objetivos serem declarados alcançados pelo governo.

Com o fim do primeiro mandato e os resultados do BSM, o contexto do ano de 2015 muda, à luz de uma reeleição de Dilma Rousseff. O contexto, novamente segundo os entrevistados, era do que eles chamaram de “enfraquecimento” das ações formadoras. A orientação governamental muda de acordo com a disponibilidade de recursos, representando uma crise mais guiada pelo contingenciamento do que pelo investimento.

Assim, a intensidade das dinâmicas fica cada vez menos frequentes, ligadas ao uso compartilhado do CadÚnico e voltadas às produções do MDS em cima das ações que outrora foram determinadas como prioritárias, no sentido de publicizar os resultados alcançados pelas ações.

4.2.4 Período 2016

O desenvolvimento de uma situação fiscal desfavorável, em um contexto de contingenciamento, em conjunto com a deflagração do processo de impeachment de Dilma Rousseff, no último mês de 2015, fez com que 2016 fosse um ano conturbado desde o início.

Nesse cenário, a SESEP se viu, nas palavras de sua ex-chefe de gabinete, “acuada” quando há o “esvaziamento” da secretaria, onde diversos servidores pediram exoneração ou foram realocados na Administração Pública. Sem os atores individuais, de natureza técnica, como parte dos processos internos da SESEP, e com o clima de incerteza trazido, especialmente, pela frágil situação política de Dilma, o BSM fica cada vez mais distante de uma lógica transversal.

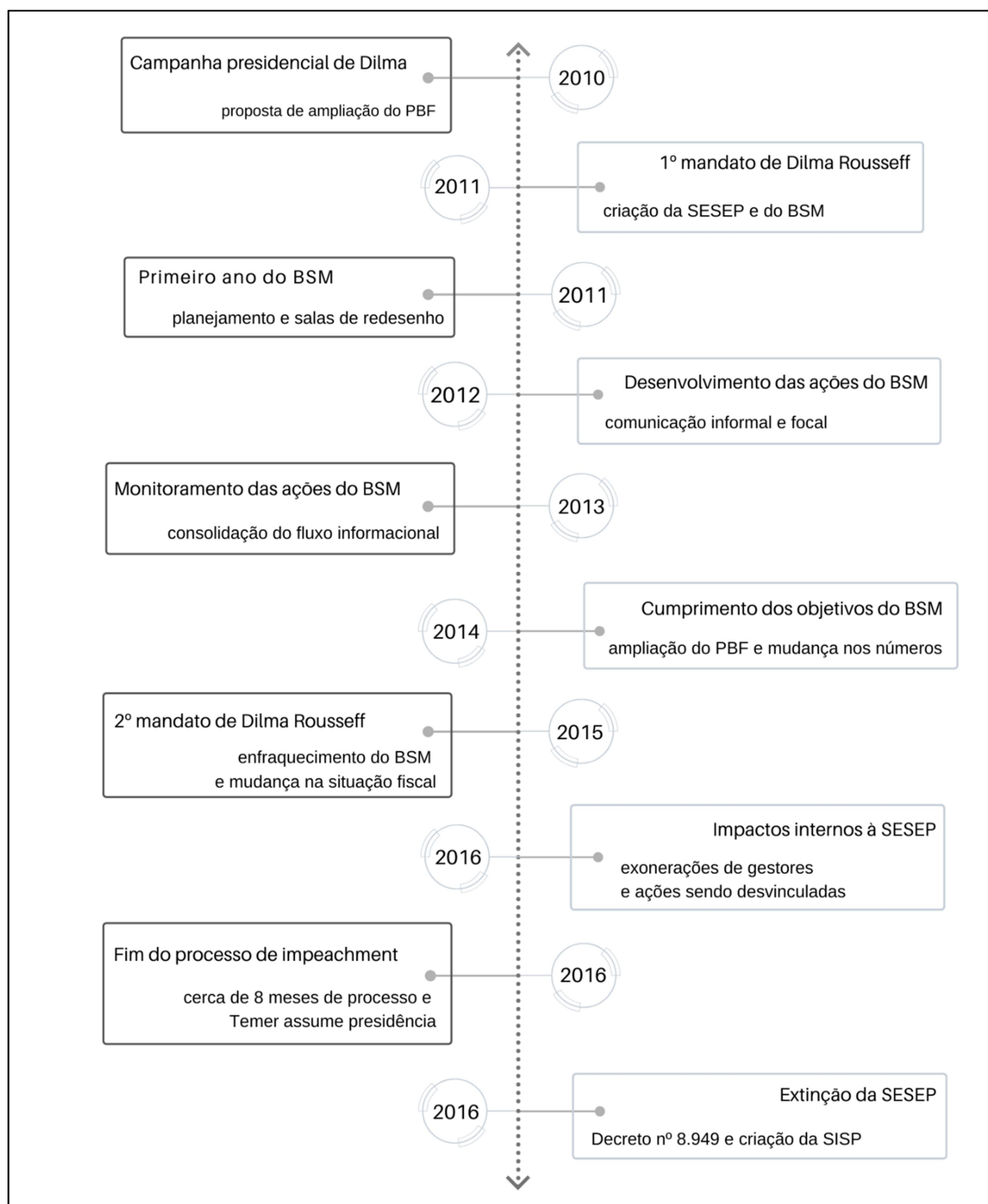
Isso porque a comunicação, desenvolvida de maneira informal após 2012, necessitava dos atores que eram essenciais ao fluxo informacional e aos processos. Com as saídas destes gestores, as dinâmicas perderam força, culminando em situações como a separação do Pronatec do arcabouço de ações do BSM. Além das entrevistas, um levantamento sobre estudos acerca do BSM, demonstraram que o Pronatec era uma das ações mais importantes, sendo evidente o desmonte “sutil”, como denominado pela entrevistada, do Plano.

Com o *impeachment*, no começo do segundo semestre de 2016, a situação se agrava, com a extinção da SESEP e com a criação da SISP em seu lugar, com outra ação prioritária – nova e não remetida à gestão de Dilma, como apontam os entrevistados -, focado na inclusão produtiva e social. Nesse momento, o BSM perde o ator principal de sua coordenação no âmbito do recém renomeado MDSA.

Nesse sentido, o BSM, como plano multidimensional, perde forma por meio do afastamento gradual entre seus atores, com o agravamento do abrupto rompimento político, findando ainda a arena central dessas dinâmicas, segundo o instrumento q institui o BSM.

Com o andamento apresentado, foi possível montar a sucinta linha do tempo a seguir (Figura 2), com os principais marcos e modificações no BSM como ação pública.

Figura 2 – Linha do tempo BSM



Fonte: elaboração própria

5 CONCLUSÕES

Essa pesquisa demonstrou, em todo seu andamento, indiretamente, que existe, de fato, um peso social na instrumentação. Nesse caso, os instrumentos e a instrumentação foram capazes de ilustrar a realidade político-institucional do BSM como objeto, por meio do conteúdo presente na institucionalidade do Plano, em seus decretos, relatórios, comunicações e publicações. Ao mesmo tempo em que estes instrumentos regiram e registraram sobre o BSM, eles também delinearão os períodos de continuidade e descontinuidade do objeto como ação pública, frente ao contexto, favorável ou desfavorável, do primeiro e do segundo mandato de Dilma.

É concordante com as conclusões da pesquisa que

Os instrumentos de gestão, portanto, consistem no espaço da ação pública. Neles e por meio deles a ação pública concretiza-se junto à sociedade, sendo uma arena para escolhas políticas sobre o projeto de desenvolvimento. Nos instrumentos de gestão concretizam-se as demandas sociais e realizam-se os direitos individuais e coletivos (LUCIO et al., 2017, p. 310)

Os instrumentos de gestão, ainda, envolveram diretamente a integração dos atores da gestão do BSM em âmbito federal. Isso pode ser visualizado no seu conteúdo institucional, pelos instrumentos normativos e comunicacionais, bem como por estratégias como Busca Ativa e o uso do CadÚnico que não somente promoviam as interações nessa esfera, como alcançavam os demais níveis de governo e integrava o beneficiário às ações formadoras e ao Estado, com suas demandas sociais e direitos individuais.

Contextualmente, foi inferido que, desde o início do governo Dilma, o BSM é colocado como uma prioridade pelo governo Dilma, com base na experiência do PBF e do CadÚnico, concomitantemente. Isso é ilustrado pelo uso de ambos no Plano, apresentado nos mais diversos instrumentos comunicacionais aqui analisados. Por esse mesmo caminho, houve uma corroboração, por meio dos documentos e pela própria dos atores envolvidos na coordenação pela SESEP, enquanto à priorização de determinadas ações, como o próprio PBF, chamadas “ações de vitrine”.

Sobre as “ações de vitrine”, foi possível concluir, segundo as entrevistas com atores chave, que eram assim classificadas por contarem com maior capacidade de impacto, fosse ele por alcance de público alvo ou pelo seu recorte multidimensional inovador, como é o caso, respectivamente, do Pronatec e da Bolsa Verde. Estas definições foram congruentes com

os resultados obtidos pela Análise de Conteúdo feita por meio dos instrumentos normativos e comunicacionais referentes ao BSM.

Ainda pela análise institucional, a prioridade dos eixos de inclusão produtiva e acesso a serviços, representada pelo número de ações e ferramentas em cada eixo, demonstrou coerência à proposição multidimensional e, portanto, transversal do Plano. A visão multidisciplinar buscava, por meio destes eixos, transpor a lógica estabelecida anteriormente pelo PBF de garantia de renda como abordagem principal à pobreza, ampliando ainda mais o conceito multidimensional desta.

Das interações transversais necessárias ao alcance dos objetivos propostos pelo BSM, ficou claro, nos dados levantados e analisados, que, por mais bem estabelecidas que fossem institucionalmente, as dinâmicas respondiam muito mais ao contexto do que aos instrumentos normativos, como decretos ou leis. Dado o recorte temporal e seu complexo cenário, as relações, com o peso social político e econômico sobre si, responderam aos períodos favoráveis e desfavoráveis, como demonstrado, anteriormente, pela linha do tempo elaborada.

Por esse caminho, é possível visualizar uma interação mais institucionalizada e constante no período previsto do Plano, de 2011 a 2014, que acaba decaindo após a sua prorrogação, de acordo com a realidade ambígua do governo Dilma, em seu segundo mandato, findando na extinção da SESEP, ator responsável principal pela coordenação do BSM.

É possível exemplificar, ainda, com a remoção da SESEP da estrutura organizacional do MDS, pelo Decreto 8.949/2016, é um marco consequente de uma sucessão de impactos na Secretaria, após o início de 2015. As prioridades, como ressaltam os instrumentos normativos analisados e a visão dos entrevistados, muda de acordo com a orientação político-fiscal e conta com um claro rompimento pós-*impeachment*. Assim, o afastamento entre os atores da gestão do BSM pode ser analisado perpassando pela instrumentação e seu contexto, com a fragmentação das relações respondendo ao clima político e situação fiscal.

Todas as alternâncias, internamente à SESEP ou externamente entre atores do cenário político-econômico nacional, alcançaram, em algum momento, o nível institucional, sendo representados, portanto, por fatores tangíveis a que referem Brugué, Canal e Paya (2015), como os decretos e relatórios levantados. Nesse sentido, as mudanças ocorridas no período da gestão Dilma, do início favorável ao rompimento abrupto, foram apresentadas,

visivelmente, pelos instrumentos analisados, constante em Relatórios, em prorrogações, em mudanças de pasta, lançamento de livro etc.

A pesquisa, portanto, não buscou avaliar o impacto aos índices e à vida do cidadão, buscando responder se o BSM foi ou não eficiente. O objetivo era redirecionar essa abordagem, questionando como e porquê o BSM poderia ser eficiente em termos de gestão, analisando esta em seus mecanismos e para além de suas consequências.

Foi possível analisar, por essa lógica, que o BSM era mais ilustrado do que regido pelos dispositivos normativos. Especialmente notável em relação aos fatores intangíveis formados pelas relações menos institucionalizadas e mais contextuais, com uso de instrumentos como e-mails, planilhas e contato fora dos grupos de instância. De maneira concomitante, a análise permite uma visão do contexto político-institucional do período, que foi formado pelos fatores tangíveis – da continuidade até a revogação - e pelos atores, sendo estes indispensáveis ao entendimento das orientações dadas ao BSM como ação pública. Nesse sentido, o BSM passou de um cenário favorável, na ótica política e fiscal, a uma descontinuação crescente de suas ações e interações, influenciada pela crise do segundo mandato de Dilma Rousseff.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. **Políticas públicas: conceito e análise em revisão**. Revista Agenda Política, vol. 3, n. 2, 2015. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2015.

ALBERTI, L.O. **O modelo de educação profissional via políticas públicas do país no governo vigente: estudo de caso Pronatec**. Anais do III Colóquio Nacional. Políticas em educação profissional. Natal, 2015

ALMEIDA, M.B. **Noções básicas sobre metodologia de pesquisa científica**. UFMG Belo Horizonte, 2016.

ANDRADE, D.P. **Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade**. São Paulo: Novos Estudos, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, v.38, n.01. São Paulo, 2019.

AVELINO, D.P.; SANTOS, J.C. **O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 4, n. 2, p. 164-182. Brasília, 2014

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BACHTOLD, I.V. **A montanha vai a Maomé: considerações etnográficas sobre a política de “Busca Ativa” do governo federal no estado do Pará**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, 2015.

BEHRING, E.R. **A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil**. Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. SER Social, Brasília, v.18, n.38, p. 13-29. Brasília, 2016.

BIANCARELLI, A. M. **A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 58, p. 263-288, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 10.836. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, set. 2004

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de julho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2007

BRASIL. **Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2011

BRASIL. **Decreto nº 7.493, de 02 de junho de 2011**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2011

BRASIL. **Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011**. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2011

BRASIL. **Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2012

BRASIL. **Decreto nº 8.949, de dezembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. 84. Presidência da República. Subsecretaria-Geral. Brasília, 2011

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PNAD 2009** - Primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Comunicados do IPEA, nº 63. Brasília, 2010.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PNAD 2014**: breves análises. Nota Técnica nº 22. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão: Brasília, 2015

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise n. 19. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República: Brasília, 2011

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Presidência República. Casa Civil. Brasília, 2011

BRASIL. **Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012**. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Brasília, 2011

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo Técnico nº 01/2016** - Desvelando a complexidade das políticas de desenvolvimento social: o caso do Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria no Seu Município**. Brasília, 2013

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária Para Superação da Extrema Pobreza. Prestação de Contas Ordinárias Anual: **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília 2014

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária Para Superação da Extrema Pobreza. Prestação de Contas Ordinárias Anual: **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária Para Superação da Extrema Pobreza. Prestação de Contas Ordinárias Anual: **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Extraordinária Para Superação da Extrema Pobreza. Prestação de Contas Ordinárias Anual: **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília 2017

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R.; PAYA, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015

BRUGUÉ, Q. **Transversalidad**: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. 2008. Disponível em: <<https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/fitxers/altres/treballem-en-xarxa/transversalitat-del-concepte-a-la-practica>>

CAMPELLO, T.; NERI, M.C (org). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013

CAREGNATO, R.C.A.; MUTTI, R. **Pesquisa qualitativa**: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto contexto - enferm.* v. 1, n. 4, p. 679-684. Florianópolis, 2006

CERATTI, M. K. **Em meio à estagnação econômica, Brasil enfrenta o desafio de continuar combatendo a pobreza.** The World Bank, abril, 2015. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/04/20/brazil-low-economic-growth-versus-poverty-reduction>>. Acesso em: 30 out. 2019

COFRÉ, I.A.R.; SILVA, C.L. **Implementação de políticas públicas: o Plano Brasil Sem Miséria no Município de Curitiba.** UNIFAP. PRACS, v. 10, n.2. Macapá, 2017

CRUZ, F.N.B.; DAROIT, D. **Dos nexos efêmeros ao fazer estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas.** Revista NAU Social, v. 8, n.15, p. 103-124, 2018

DAROIT, D.; CRUZ, F.N.B. **Interpreting cross-cutting policy dynamic in contemporary Brazil: dialogic paths and new dilemmas.** ICPP4, Governance of intersectoral policies with the population: illusions and reality. Montréal, 2019.

DUARTE, E.N.; RAMALHO, F.A.; AUTRAN, M.M.M.; PAIVA, E.B.; ARAÚJO, M.B.S. **Estratégias metodológicas adotadas nas pesquisas de iniciação científica premiadas na UFPB: em foco a Série “Iniciados”.** Encontros Bibli, v. 14, n. 27, p. 170-190. Florianópolis, 2009

FAHEL, Murilo.; TELES, Leticia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. **Para além da Renda: Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 31, n. 92, p. 1-21, out. 2016.

FARAH, M.F.S. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”.** Revista de Administração Pública, vol. 50, n.6. Rio de Janeiro, 2016, p.959-979

FELIPPE, J.M.S. **O estado social e os fundamentos históricos e conceituais da política social: origem e institucionalização.** Universidade Federal do Amapá, Estação Científica, v. 7, n.3, p. 37-49. Macapá, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/estacao/article/view/3392>>

FONSECA, A; FAGNANI, E. (orgs). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The state of food security and nutrition in the world: safeguarding against economic slowdowns and downturns.** Rome: ONU, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>

FREITAS, R.C.M. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas.** Universidade Federal de Santa Catarina. R. Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74 Santa Catarina, 2007.

FREITAS, W.R.S.; JABBOUR, C.J.C. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões.** Revista Estudo & Debate, v.18, n. 2. Lajeado-RS, 2011

GERHARDT, T.E.; SILVEIRA D.T (orgs). **Métodos de pesquisa.** Editora UFRGS. Porto Alegre, 2009.

GIANEZINI, K.; BARRETTO, L.M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S.L.; BARBOSA, G.D.; VIEIRA, R.S. **Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI.** Universidade Federal do Maranhão. Revista de Políticas Públicas, v. 21, n. 2, 2017

GOMES, D.F.; ELIAS, F.T.S. **Políticas públicas de assistência social para população em situação de rua: análise documental.** Comunicação em Ciências da Saúde, v. 27, n. 02, p. 151-158, dec. 2017. Disponível em: <<http://www.esccs.edu.br/revistaccs/index.php/comunicacaoemcienciasdasaude/article/view/96>>.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil.** Esboço de uma interpretação histórico metodológica. São Paulo: Cortez, 1982.

JANNUZZI, P.; FALCÃO, T.; CASTRO, I.; CAMPOS, A. (orgs) **Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios.** Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 25. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió, Universidade Federal de Alagoas, 2012.

_____. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18. EDUFMA, Universidade Federal do Maranhão, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>

LUCIO, M.L.; DAROIT, D.; FREITAS, U.F.C. **Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão**: um olhar sobre o Programa Bolsa Família. In: Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Luciana Leite Lima e Maria Isabel Araújo (org). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, p. 292-314.

MACHADO, E.M. **Questão social**: objeto do serviço social?. Serviço Social em revista, Londrina, PR: Ed. UEL, vol. 2, n. 1, 1999. p. 29-38. Disponível em: < <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/n1v2.pdf>>.

MANZINI, E.J. **Entrevista semi-estruturada**: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos, 2, A pesquisa qualitativa em debate. Bauru: SIPEQ, 2004.

MARQUES, R.M.; MENDES, A. **Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula**. Universidade Federal do Paraná. Editora UFPR. Revista de Economia, v. 34, n.3, p. 91-112. Curitiba, 2008.

MARSON, N.G. **O que faz as famílias superarem a extrema pobreza?** Um estudo a partir do Cadastro Único. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018.

MARTINS, A.A.A.; CAVAGNAC, M.D. **A política de assistência social e promoção ao trabalho**: uma análise do PRONATEC/BSM com base em um estudo com egressos em Fortaleza. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 6, nº 2. Brasília, 2016. p.146-162

MARTINS, C.E. **O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula**: resultado e perspectivas. Universidade Estácio de Sá. R. Katál. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 35-43 Santa Catarina, 2007.

OLLAIK, L.G; MEDEIROS, J.J. **Instrumentos governamentais**: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. FGV, EBAPE, Revista de Administração Pública, v. 45, n. 6. Rio de Janeiro, 2011.

PAES-SOUSA, R. **Plano Brasil Sem Miséria**: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil. Working Paper, número 113. World Centre for Sustainable Development. Rio+ Centre. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, PNUD: Brasília, 2013.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. **Fome Zero e Brasil Sem Miséria**: um passo adianta na política brasileira de proteção social. Ciênc. Saúde coletiva, vol. 19, n. 11, 2014, p. 4351-4360

PEREIRA, F. S. (org) **Ações premiadas no 18º Concurso de Inovação Pública**. Brasília: ENAP, 2014.

PEREIRA, M. F. **Do Programa Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria**: a pobreza institucionalizada na prática de técnicos e gestores públicos. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2016

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf>>

PINHEIRO JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette. **A evolução das políticas sociais no Brasil**: o período de 1930 a 2011. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Ciências Econômicas, 2013.

PIRES, L.M. **Plano Brasil Sem Miséria**: geração autônoma de renda para redução da extrema pobreza na área rural do Distrito Federal. Texto para Discussão, nº 47, 2018. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2015.

PROSPERI, L.O.; FRIAS, L. T. G. **O Programa Bolsa Família como parte do Programa Brasil Sem Miséria e sua relação com a segurança para a inserção laboral do Beneficiário**. Campina Grande, Revista Qualitas, v. 17, n. 3, 2016.

RENAUX, P. **Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017**. Agência IBGE, Notícias. Síntese de Indicadores Sociais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Brasília, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>

SCALON, C. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas**: notas para um debate. Contemporânea, Dossiê Diferenças e (Des)Igualdades, Nº. 1, pp. 49-68, 2011.

SOARES, J.M.M.S. **A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil**. Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Em Pauta, Resenha, n. 39, v.15, p. 271-275. Rio de Janeiro, 2017.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para discussão nº 1424. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Brasília, 2009.

TRONCO, G. B.; RAMOS, M. P. **Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria**: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 294-311, mar. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000200294&lng=pt&nrm=iso.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro: ENAP, 2002. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>

ZAMBELLO, A. **O que é política social?** Revista Agenda Política, vol. 4, n. 1, 2016. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

TÓPICOS A SEREM ABORDADOS NA ENTREVISTA

a) Papel na gestão do BSM: competências, funções, período de atuação, cargo. Nesse primeiro momento serão definidos os limites de privacidade do entrevistado.

b) Percepção sobre o funcionamento das instâncias de gestão do BSM (Comitê Gestor Nacional, Grupo Executivo, Grupo Interministerial de Acompanhamento): sua participação ou noção desses espaços, papel do MDS na coordenação das instâncias, atores envolvidos e suas interações.

c) Entendimento das ações formadoras do BSM: percepção de prioridade entre as ações segundo sua experiência.

d) Contextualização das mudanças no BSM: das mudanças mais perceptíveis no desenvolvimento da ação, dos impactos político-institucionais percebidos de 2011 até atualmente.